

15



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE ECONOMIA

DESREGULACION E INESTABILIDAD
FINANCIERA EN MEXICO: 1988-1994

INFORME DE EXPERIENCIA
PROFESIONAL

QUE PRESENTA:

JORGE ALBERTO CAJIGAS JIMENEZ

PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN ECONOMIA



DIRECTOR DEL INFORME:
LIC. FODEL JAMIT SIMENTAL

MEXICO, D. F.

2001



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ECONOMIA

INFORME DE EXPERIENCIA PROFESIONAL

**DESREGULACIÓN E INESTABILIDAD FINANCIERA EN MÉXICO:
1988 - 1994**

PRESENTA: JORGE ALBERTO CAJIGAS JIMENEZ

DIRECTOR DEL INFORME: LIC. FODEL JAMIT SIMENTAL

INDICE

	página
Introducción	1
I. Marco Teórico y Conceptual.....	4
1. Importancia del Sistema Financiero en la Economía	4
2. Principios de Regulación Económica	8
3. Fundamentos Teóricos de Desregulación Financiera	12
4. Naturaleza de la Globalización	14
5. Globalización y Desregulación Financiera Mundial	17
6. Fundamentos de la Inestabilidad Financiera.....	25
II. Regulación y Desregulación Financiera en México	30
1. Marco de Regulación hasta la Nacionalización	31
2. Regulación y Desregulación como Banca Nacionalizada	35
3. Desregulación y Privatización Bancaria 1988 - 94	40
3.1 Esquema de Modernización Económica y Financiera	41
3.2 Desregulación Financiera y Privatización Bancaria	43
4. Reestructuración del Sistema Financiero Mexicano	52
III. Inestabilidad y Crisis Financiera	56
6.1 Inestabilidad Económica en 1994	56
6.2 La Crisis Bancaria de 1994	60
Conclusiones	65
Bibliografía	68

*A mi amada esposa MA. TERESA
y adorados hijos, ILLIANA Y JORGE
Mágico conjunto de amor, ternura y alegría;*

*A mis padres: MA. DE LA LUZ Y ALBERTO,
por su ejemplo, amor y sacrificio. (QEPD)*

*A Rogelio Ruiz Martínez, entrañable amigo
y compañero de estudios, por su entrañable amistad.*

*A la Universidad Nacional Autónoma de México;
A mi querida Fac. de Economía;
A todos mis maestros, con respeto y cariño
por su invaluable labor.*

Introducción

El rompimiento del Acuerdo de Bretton Woods expresado en la no convertibilidad de divisas mantenidas como reservas fue el detonador de una serie de transformaciones en el orden económico y financiero mundial; una de estas transformaciones, tal vez la más importante, es la expansión de los flujos internacionales de crédito.

Dicha expansión crediticia estuvo basada en la desregulación de controles a la intermediación financiera, instrumentada por gobiernos de países occidentales a fin de ofrecer alternativas de inversión para retener y/o atraer la liquidez de divisas liberadas por el rompimiento del acuerdo de no convertibilidad en oro; este acto fue motivado por la inestabilidad cambiaria que imperaba en el mundo hacia finales de los 60's y fue en sí un acto desregulatorio.

Años más tarde, la expansión financiera y la revolución tecnológica impulsaron el auge del comercio mundial e hicieron que la desregulación se convirtiera en un movimiento que fue desplegándose hacia otras naciones hasta constituirse en una corriente mundial y semilla del proceso de globalización.

Definida como un proceso tendiente a eliminar las barreras de cualquier índole que impida el libre acceso y movilidad del capital en cualquier actividad o espacio económico, la desregulación ha estado ligado al pensamiento económico neoliberal, reposicionado con la Reaganomanía y el Thatcherismo, representa el instrumento idóneo para impulsar la apertura de mercados otrora protegidos e insertarlos al proceso de internacionalización del capital.

En el sector financiero, la desregulación consiste principalmente en permitir la entrada de la competencia externa a los mercados nacionales, presencia que se realiza mediante la instalación de sus instituciones o con la compra total o parcial de las instituciones nacionales mediante alianzas, fusiones, participación accionaria.

Otros mecanismos desregulatorios son la liberación de tasas interés y del tipo de cambio, la permisibilidad de las autoridades a los intermediarios de efectuar toda clase de operaciones activas y pasivas, la autonomía del Banco Central y la refuncionalización de las autoridades supervisoras, perdiendo el Estado un importante arsenal de instrumentos de política para la conducción de las variables monetarias y crediticias.

En torno a este tema, los estudios realizados han llegado a conclusiones sobre la idea de que la liberalización ha implicado la pérdida del control soberano de los gobiernos sobre el sistema financiero y que éste descontrol repercute en inestabilidad económica.

En esta polémica, los teóricos monetaristas argumentan que la estabilidad está condicionada a la existencia de una real y verdadera competencia en los mercados y a eliminar todo indicio de intervención y conductivismo gubernamental, esta intervención limita y distorsiona el libre desarrollo de los mercados financieros y los conduce a lo que denominan como represión financiera.

México no ha sido ajeno a dichos cambios. En las últimas décadas los gobiernos compraron la visión neoliberal formulada y propalada por las instancias multinacionales y fielmente reproducida por economistas reclutados en las instituciones educativas de países occidentales, ahora incrustados en las altas esferas de decisión, implementando el esquema neoliberal como un modelo para la conducción micro y macroeconómica.

En nuestro país, hemos podido comprobar que la inserción del país al proceso de globalización y “modernización nacional” no han posibilitado mejores niveles de bienestar al conjunto de la sociedad, ni resuelto el problema del desequilibrio externo, o superado el dualismo de productividad-ingreso existente en el ámbito sectorial, regional y social, o elevado la competitividad de las empresas nacionales, como tampoco permitido una mejora en los términos de intercambio entre productos y servicios primarios y manufacturados.

Por el contrario, la apertura y desregulación acentuaron estas disparidades y reforzaron las barreras que el sistema económico de mercado impone al acceso de nuevos agentes productivos bajo relaciones de dominación-subordinación típicas, trayendo de paso la pérdida de soberanía, la desnacionalización cultural y económica, la concentración del aparato productivo y del consumo e ingreso nacionales.

Bajo la experiencia mexicana como la de muchos otros países, la implantación del esquema neoliberal se ha traducido en ceder al sector privado (nacional y extranjero) la batuta de la conducción económica, en una apertura favorable a la expansión del capital internacional y en la virtual desaparición de la economía mixta.

En el terreno financiero, la desregulación tuvo lugar en un sistema de partido en el poder, con cuya mayoría en el Congreso permitió se aprobaran las iniciativas enviadas por el ejecutivo federal para dismantelar los mecanismos de regulación existentes; tal es el caso de la liberación en tasas de interés activas y pasivas, eliminación del encaje legal y cajones selectivos de crédito, determinar que el financiamiento público fuera bajo criterios de mercado y particularmente, en la sustitución de los esquemas de inspección y vigilancia por una regulación preventiva, así como la autonomía del banco central.

A la luz de los resultados, la desregulación financiera se manifiesta hoy en día no una mayor competitividad interna y si en una mayor concentración bancaria, no en el fortalecimiento de las instituciones financieras nacionales y si que el 80% de la propiedad institucional esté en manos extranjeras; no en una más eficiente y eficaz prestación de servicios financieros y si en su encarecimiento y segmentación de dichos servicios.

La implementación de los mecanismos preventivos o prudenciales, como el aumento del coeficiente de capitalización, de reservas y provisiones preventivas no ha resuelto el problema del riesgo de iliquidez o insolvencia de los acreditados, ni la entrada y salida de capitales ha evitado la especulación y devaluación cambiaria y sus rebotes en tasas de interés y mercado bursátil; no se ha acrecentado la profundización financiera ni ampliado la cobertura del servicio a mas estratos sociales, regiones y sectores productivos y si provocado la desintermedicación, es decir, la disminución de los flujos de ahorro , préstamos.

Estos planteamientos preliminarmente expuestos son los que motivaron este estudio que bajo la modalidad de Informe, pretende aportar una visión general del proceso desregulador, identificar elementos, factores e intereses que intervienen en el mismo, así como estimular al estudioso a profundizar en el análisis del caso mexicano, por ser el sector financiero uno de los segmentos en donde la desregulación se dio de manera abrupta, con las repercusiones y estragos conocidos cuyo costo social lo tendremos presente por muchos años porvenir.

Aunque el análisis se enfoca al período de 1988 a 1994 por ser éste durante el cual se aplicaron las medidas desregulatorias más relevantes y donde tuvo sus principales manifestaciones, se hace una revisión a la posición que guarda el sector bancario a la fecha.

En el primer capítulo se dimensiona la función bancaria y su importancia en la economía; se expone también el origen de la regulación en su acepción jurídica y sus diferentes vertientes; como parte de este marco conceptual, se analiza el proceso de globalización y desregulación mundial y su articulación con el aumento en los flujos internacionales de capital, identificando los factores que permitieron su reproducción y amplificación a escala mundial; se mencionan algunos planteamientos teóricos en que se pretende sustentar la desregulación financiera, comentando las experiencias que ha arrojado en diversos países, finalizando con algunos fundamentos de la inestabilidad financiera.

En el segundo capítulo se analiza el caso mexicano de desregulación financiera, iniciando con una revisión al marco regulador existente hasta 1988, es decir, al existente hasta antes de la nacionalización bancaria, el que rigió como banca de Estado y en su transición a banca privada; este trabajo consiste en reseñar y analizar los cambios más relevantes que en esos años se dieron en materia de desregulación y liberalización de operaciones financiero-bancarias. Se concluye con el análisis del perfil del sector bancario después de la crisis de 1994 identificando sus transformaciones.

En el tercer capítulo, se presentan los factores de que generaron la inestabilidad económica y sus efectos en el ámbito financiero, derivados de la confluencia de la política macroeconómica de apertura y liberalización económica, los causados por las propias medidas de desregulación financiera y privatización, tratando de explicar la mecánica por la que se llegó a la situación de crisis bancaria mediante el deterioro de sus indicadores de solvencia y solidez así como el paquete de medidas de saneamiento propuestas e implementadas por el ejecutivo federal.

Finalmente, se hace una relación de conclusiones finales mediante las cuales se trata de destacar lo más relevante de este fenómeno a manera de consideraciones.

Es importante dejar constancia que este Informe se basa en las experiencias que acompañaron mi trayectoria profesional en el sector financiero; de 1984 a 1991 en la Dir. Gral. de Banca Múltiple de la SHCP participé en el proceso de nacionalización bancaria y en la construcción de mecanismos de conducción; de 1991 a 1993 en Banco Mexicano y Nacional Financiera participando en el proceso de privatización bancaria; finalmente entre 1994 y 1998 en la Comisión Nacional Bancaria y de Valores me correspondió participar en la etapa de diseño e implementación de dispositivos de regulación preventiva y participar en la configuración de los programas del rescate bancario instrumentados.

I. Marco Teórico y Conceptual

A fin de contextualizar el ámbito y precisar las categorías y conceptos utilizados en este estudio, resulta imprescindible puntualizar algunos aspectos relevantes sobre la naturaleza de la función bancaria, de los razonamientos que destacan su importancia en la economía, abordando los fundamentos de la teoría de la regulación y los factores que originaron el proceso desregulatorio a escala mundial.

En este marco, se analiza la estructura de la oferta de recursos y prestación de los servicios financieros y los agentes económicos que intervienen en esta actividad, se evalúa también la influencia en las variables macroeconómicas y en las funciones producción, consumo, inversión, empleo e ingreso.

Asimismo, se analiza el sentido y fin de la regulación económica, específicamente el referente a la jurisprudencia del interés público, de donde se deriva una tarea tradicionalmente encomendada al Estado: la vigilancia y supervisión de los intermediarios como medio para garantizar que la actividad se conduzca en un marco operativo de sanas prácticas y preservar el interés público y la estabilidad del sistema de pagos.

En contraparte se analiza el marco general de globalización, en cuanto a sus principales factores y particularmente la referente a la liberalización de servicios financieros mundial, así como de las premisas que sustentan la desregulación, como parte de las premisas del pensamiento económico neoclásico, retomadas por el neoliberalismo.

1. Importancia del Sistema Financiero en la economía.

De acuerdo al concepto tradicional, se entiende por sistema financiero, al conjunto de actividades e instituciones que permiten el desarrollo de todas aquellas transacciones entre usuarios (personas, gobierno y empresas), intermediarios financieros (bancos, casas de bolsa, etc.) y autoridades e instituciones reguladoras que impliquen el uso de dinero. Es importante destacar que el sistema bancario es el segmento más relevante de dicho sistema, por la amplitud de sus operaciones, diferenciadas conforme al régimen de propiedad que le caracteriza (banca pública y/o privada o mixta).

La banca privada o comercial, se ocupa sobre todo de facilitar créditos a individuos privados; la banca industrial o de negocios invierte sus activos en empresas industriales, adquiriéndolas y dirigiéndolas.

En el siglo XIX fueron muy comunes los bancos industriales, aunque éstos han ido perdiendo fuerza a lo largo del siglo XX en favor de la banca mixta. Dentro de la banca pública debemos destacar, en primer lugar, el banco emisor o banco central, que tiene el monopolio de emisión de dinero y suele pertenecer al Estado. En éstas destacan las instituciones de ahorro y de fomento.

De acuerdo con las características la banca tradicional, la función principal de un banco consiste en la intermediación de recursos; se captan recursos del público, los cuales se invierten en títulos de deuda (públicos y/o privados) a efecto de obtener un rendimiento con los cuales cubrir los intereses de los depositantes o ahorradores, cubrir costos operativos y un margen de ganancia.

En cuanto a la captación de recursos se ejemplifica en las actividades de guardar y salvaguardar fondos ajenos en forma de depósitos, así como el de proporcionar cajas de seguridad, operaciones denominadas de pasivo.

Podemos distinguir varios tipos de depósitos. En primer lugar, los depósitos pueden materializarse en las denominadas cuentas corrientes: el cliente cede al banco unas determinadas cantidades para que éste las guarde, pudiendo disponer de ellas en cualquier momento. Tiempo atrás, hasta adquirir carácter histórico, este tipo de depósitos no estaba remunerados, pero la creciente competencia entre bancos ha hecho que esta tendencia haya cambiado de forma drástica en todos los países occidentales.

En segundo lugar, los bancos ofrecen cuentas de ahorro, que también son depósitos a la vista, es decir, que se puede disponer de ellos en cualquier momento. Los depósitos y reintegros se realizan y quedan registrados a través de una cartilla de ahorro, que tiene carácter de documento financiero. La disponibilidad de este tipo de depósitos es menor que la de las cuentas corrientes puesto que obligan a recurrir a la entidad bancaria para disponer de los fondos, mientras que las cuentas corrientes permiten la disposición de fondos mediante la utilización de cheques y tarjetas de crédito.

En tercer lugar hay que mencionar las denominadas cuentas a plazo fijo, en las que no existe una libre disposición de fondos, sino que éstos se recuperan a la fecha de vencimiento aunque, en la práctica, se puede disponer de estos fondos antes de la fecha prefijada, pero con una penalización (la remuneración del fondo es menor que en el caso de esperar a la fecha de vencimiento).

En cuarto lugar, existen los denominados certificados de depósito, instrumentos financieros muy parecidos a los depósitos o cuentas a plazo fijo; la principal diferencia viene dada por cómo se documentan. Los certificados se realizan a través de un documento escrito intercambiable, es decir, cuya propiedad se puede transferir.

Por último, dentro de los distintos tipos de depósitos, los depósitos de ahorro vinculado son cuentas remuneradas relacionados con operaciones bancarias de activo (es el caso de una cuenta vivienda: las cantidades depositadas deben utilizarse para un fin concreto, como es el caso de la adquisición de vivienda en nuestro ejemplo).

En contraparte, con los fondos depositados, los bancos conceden préstamos y créditos a otros clientes, la cual es otra de las funciones importantes. Por tales operaciones, el banco cobra (denominadas de activo) otros tipos de interés.

Estos préstamos pueden ser personales, hipotecarios o comerciales. La diferencia entre los intereses cobrados y los intereses pagados constituye el margen de intermediación, que es la fuente principal de ingresos en la banca tradicional. Adicionalmente, se efectúan otros servicios como operaciones fiduciarias, banca de inversión, productos derivados, cambios, cajas de seguridad, etc.

Una fuente de ingreso adicional por los cuales los bancos cobran comisiones, es la salvaguarda de estos fondos, que también se aplican a los distintos servicios, tarjetas de crédito, posibilidad de descubierto, banco telefónico, entre otros.

Con el surgimiento de los conglomerados o agrupaciones financieras, las fronteras entre los diversos prestadores de servicios financieros tienden a concentrarse en lo que se llama Banca Universal; esta articulación y sofisticación de los servicios como es la banca de inversión, la mesa de dinero y de divisas han cobrado importancia.

El sector bancario juega un papel relevante en el proceso económico, al dotar al sistema productivo y comercial de la fluidez necesaria para completar los ciclos de ahorro e inversión, de producción y consumo y en la acumulación de capital y el crecimiento económico. En diversos estudios y tratados se resalta la función bancaria en particular, bajo la consideración de la interacción existente entre los circuitos real y financiero y que da por resultado la producción y comercialización de bienes y servicios.

Dentro del circuito financiero, la banca vista como sistema de pagos, sirve para que todas las transacciones económicas se realicen, tales como pago de nóminas, manejo de tesorería, banca de inversión y de depósito, prestatario y facilitador de divisas.

Además funge como articulador o intermediario entre los agentes económicos superávitarios, tanto nacionales como del exterior, es decir, los que ofrecen o depositan de sus ahorros y los deficitarios, que son aquellos que demandan capital o crédito, recursos que generalmente son utilizados para financiar sus proyectos de inversión o expansión de la capacidad productiva.

En teoría, esta función debe permitir al sistema económico dotar de la fluidez necesaria para completar los ciclos de ahorro e inversión, participar en la formación de precios, en la acumulación de capital y en el crecimiento económico, de ahí que dicho sector tenga un destacado lugar dentro de la teoría económica.

De dicha relación se genera una estrecha interdependencia entre los circuitos real y financiero, en la que uno influye en el comportamiento del otro y viceversa, aunque el grado de relación esta determinado por el nivel de profundización financiera entendiéndose por este concepto como el coeficiente que resulta al relacionar el ahorro bancario respecto al Producto Interno Bruto.

De acuerdo a los postulados de la teoría neoclásica, la vinculación existente entre ahorro e inversión se tiene bajo la identidad entre las variables:

$$\text{Ahorro} = \text{Inversión}$$

Este ahorro esta determinado por las familias, empresas y gobierno considerados como residentes y el sector externo.

Por analogía, de esta identidad se deriva otra más en donde

Ahorro = Captación de recursos

Captación de recursos = Crédito

por lo que: Crédito = Inversión.

Cabe destacar que estas identidades no son en la realidad del todo exactas, ya que la inversión puede asignarse a la inversión física (o formación bruta de capital fijo) con el propósito de implementar un proyecto productivo o incrementar uno ya existente o bien a la financiera (compra de títulos de crédito emitido por empresas, gobierno y las propias entidades financieras), para obtener un rendimiento establecido (renta fija) o participar en las ganancias de una empresa (renta variable).

Por otra parte, no necesariamente todo el ahorro se convierte en depósito bancario o financiero ni todo el ahorro financiero se orienta al crédito o este en inversión productiva, ya que los agentes y las instituciones bancarias tienen diversas opciones de canalizar los recursos aunque en condiciones normales este debería ser su destino principal.

Esto se puede ejemplificar con mayor claridad con el caso de la banca mexicana en la coyuntura actual, en donde padece un agudo proceso de desintermedicación (caída del crédito), pero si se considera que el crédito ha disminuido en términos reales, ¿hacia donde se dirigieron los recursos captados?

La respuesta esta en las inversiones en el mercado de valores, tanto de renta fija como variable y en el mercado de dinero, particularmente el mercado interbancario; este mercado es la masa de recursos que se transfieren de uno a otro intermediario, jugando una especie de cámara de compensación pero con un costo que fija el intermediario superavitario con liquidez a otro deficitario, en función del tiempo, del riesgo que plantee su liquidación o recuperación y del monto demandado, con objeto de solventar sus necesidades de caja de corto o largo plazos.

Por otro lado, diversos estudios _18/ y _19/ manifiestan que existe cierta independencia o baja correlación entre las variables crédito bancario y formación bruta de capital fijo sendo este el componente más destacado de la inversión física.

Además, la banca tiende a segmentarse en dos tipos de áreas de negocios, en primer término está la llamada banca de mayoreo, dirigida a operar con gran cantidad de cuenta habientes y de sucursales (asalariados y empelados, pequeños y mediana empresa) mediante operaciones e instrumentos poco sofisticados (cuentas de ahorro, créditos simples o con garantía, tarjeta de crédito).

De esta manera es como se expande la compra de bienes de consumo final y duradero, compra de casas-habitación, autos y en menor escala de insumos para la producción o mercancías para su comercialización. En este caso, influye a la variable macroeconómica de consumo.

En la banca de menudeo, dirigido a empresas medianas pero principalmente grandes en donde se utilizan productos y servicios financieros sofisticados tanto en captación como en crédito. Estos servicios se basan en el manejo de tesorería y en su caso, el crédito corporativo utilizado como capital de trabajo para ampliar la capacidad productiva, financiar importaciones o apalancar exportaciones y otros más específicos como las coberturas de riesgos (de precio, tipo de cambio, tasa de interés, entre otros).

En los últimos años, el crecimiento de la emisión de títulos de deuda y obligaciones por parte de las empresas privadas a través del mercado de valores ha sido explosivo, motivo por el cual el financiamiento bancario ha pasado a segundo término en este segmento, aunque no lo sustituye del todo pero si reduce la correlación crédito-inversión. En todo caso, se influye a la variable macroeconómica inversión.

Estas operaciones tienen sus instrumentos de valorización, tales como las tasas de interés y el tipo de cambio los cuales inciden no solo en el ritmo y profundidad de las actividades de intermediación (ahorro-crédito), la primera como fijador del precio del dinero y la segunda como medio de vinculación económico-financiera con el ámbito internacional, sino también influyen en la formación de precios, la competitividad y en la rentabilidad o tasa de ganancia a nivel productivo.

En síntesis, un correcto y adecuado proceso de intermediación de recursos representa beneficios tangibles a la sociedad; sobre esta premisa es la responsabilidad que históricamente se ha encomendado al Estado: vigilar y conducir el desenvolvimiento bancario, porque ésta no constituye un fin en sí mismo, sino un medio para encontrar fines superiores, como son el acrecentamiento del ahorro por la vía de la captación de recursos del público y la movilización y canalización de estos recursos a la inversión productiva a través del crédito, promoviendo proyectos productivos que generen satisfactores, empleo e ingreso a la sociedad en su conjunto.

Estos comentarios tienen la finalidad de destacar la relevancia que en teoría el sector financiero y el bancario en particular tienen para una nación y su desarrollo económico. Sin embargo, esta función tan noble puede tergiversarse en la práctica, sobre todo cuando se guía bajo la premisa del negocio, como suele suceder en éste y otros tantos campos como el de la justicia, la medicina, en donde un buen negocio se ha divorciado del bien común.

2. Principios de Regulación Económica

No pocos estudiosos en materia bancaria señalan que la actividad bancaria ha entrado a una etapa de declinación o decadencia, lo cierto es que en los últimos años ha experimentado profundos cambios que transformaron su estructura, operación y filosofía de prestación de servicios.

Con ello, se ha transformado la necesidad de reforzar su regulación a las condiciones vigentes en cuanto al su mayor profundización en el sistema financiero y económico. _10/ y _21/

Para entrar al tema que en este apartado nos ocupa, resulta conveniente dar un repaso general a las diversas teorías de regulación, partiendo por la regulación económica, que es de donde se deriva en este caso, la bancaria.

Sin el propósito de entrar en la polémica y debates sobre el intervencionismo estatal en la economía, de su eficacia o de determinar quienes han sido en última instancia los beneficiarios reales o detractores de este intervencionismo (subsídios, normas, financiamiento, precios, inversiones, etc.), presentamos algunos elementos en que se sustenta la regulación en general.

La teoría del interés público. La teoría clásica del interés público es el sustento doctrinario de la actividad regulatoria, de conformidad con ella, la intervención del Estado tiene por objeto el asegurar que el desarrollo de la actividad económica se realice en el marco del bien común de la sociedad. Para ello, necesita corregir las ineficiencias o inequidades resultantes del libre juego de la oferta y la demanda, o sus derivaciones como las barreras de acceso impuestas por el mercado, de la tendencia natural al monopolio y del riesgo al abuso inherente, de los desequilibrios e inequidades económicas y sociales, por decir las principales.

Sin embargo, el concepto de “servicio público” se ha extendido más conforme a criterios políticos que a económicos. Esta realidad ha determinado que su orientación esté muchas veces sesgada de manera encubierta o abierta para privilegiar a ciertos grupos, que no siempre resultan ser los menos favorecidos o los formalmente identificados como beneficiarios o afectados por las inequidades; asimismo, se tiende a proteger actividades y servicios que debían estar regidas por las leyes del mercado; en todo caso, la regulación sería indicada cuando existan barreras de entrada inequitativas. _15/

Teoría del Acuerdo Colectivo. Esta es una interpretación más elaborada de la regulación, vinculada al famoso dilema de la acción colectiva, cuando el problema surge de agentes que obstaculizan el esfuerzo colectivo aunque éste los beneficie. Con este tipo de regulación se permite desbloquear el una situación de falta de consensos por la vía coercitiva legal.

Esta teoría termina por ser una teoría política que justifica la imposición de una determinada visión y se traduce en un costo de transacción adicional que se integra al sistema de precios. _16/

Teoría de la Regulación Económica. En un trabajo de Stigler _17/ elaboró la teoría económica de las regulaciones partiendo de que ésta representa un costo para el sector que debe transferir ingresos y para el Estado un gasto en la medida que tiene que asignar recursos para la administración del esquema regulatorio.

Por otra parte, señala que no siempre los grupos afectados tienen la capacidad de controlar al organismo regulatorio, o al menos intervenir en sus decisiones.

Estos planteamientos son realmente sólidos en la medida de que resultan difícil rebatirlos, por lo que es interesante la reflexión que de ellos se pueden derivar.

En lo que se ha llamado como expansión regulatoria, se definen tres tipos de regulación, clasificadas según su naturaleza:

De control o prevención. Son aquellas tendientes a impedir abusos de quienes producen u ofrecen servicios, derivado de un mercado no competitivo; (ejemplo: proteger al trabajador o al consumidor);

De fomento. Se refiere a aquellas entidades o instrumentos de subsidio orientados a proveer los productos que el mercado espontáneamente no ofrece, por lo que se requiere satisfacer esta demanda; (ejemplo: electrificación, educación, infraestructura y salud en el ámbito rural);

De solidaridad. Son diversos mecanismos vinculados a la promoción y financiamiento de obras comunitarias, de atención a zonas de pobreza o marginación extrema, así como obras de reconstrucción por efectos de desastre natural.

En esta visión, se identifica que la raíz de la regulación se encuentra más en la ciencia política y jurídica que en la económica, ya que no existe un análisis técnico que determine la eficacia y eficiencia ni el costo/beneficio de las regulaciones. Por ejemplo, lo beneficioso del monopolio es la reducción del costo que debería traducirse en un menor precio, aunque esto no siempre suele suceder.

Se reconoce que hay instituciones que reducen los costos de transacción, por ejemplo, la moneda, los seguros, patentes, tecnología; pero también hay instituciones que aumentan dichos costos (ejemplo: impuestos, aranceles, permisos), sobrecostos que distorsionan el sistema de precios y que se refleja invariablemente en la asignación de recursos por parte de los agentes económicos; es aquí donde el Estado debe intervenir de modo tal que garantice una adecuada utilización de los recursos en términos de equidad y justicia.

Para Musgrave, el Estado debe participar en cuatro funciones sustantivas en cuanto al manejo de recursos: a) mejorar la eficiencia en su aplicación; b) garantizar la equidad mediante acciones redistributivas; c) promover el crecimiento económico; d) regulación económica. De ahí que la regulación debe ser más preventiva que correctiva.

En el ámbito financiero, la necesidad de regulación se deriva que la actividad bancaria como sistema de pagos conlleva peligros y riesgos implícitos que en muchas ocasiones no son manejados adecuadamente. Entre los riesgos más comunes se encuentran en primer lugar, el referente a la tendencia a la excesiva creación de dinero (real o virtual), con lo que se puede acarrear un crecimiento inflacionario y el riesgo a una alta exposición al riesgo.

En segundo lugar, la predisposición a la liquidez de los pasivos (depósitos y dinero interbancario), con lo cual se generan brechas respecto a los activos (préstamos a terceros e inversiones), generando un peligroso desbalance monetario.

Cuando los depositantes exigen en masa la devolución de sus depósitos, el sistema bancario puede ser incapaz de responder a esta petición, bien por el plazo diferenciado entre los depósitos y los créditos o por la irrecuperabilidad que se tenga en los préstamos, lo que llevaría al banco a la insolvencia y declararse en suspensión de pagos o quiebra.

Es por ello que uno de los principales cometidos de los bancos centrales sea el de regular el sector de la banca comercial para minimizar la posibilidad de que un banco entre en esta situación y pueda arrastrar tras él a todo el resto del sistema bancario. El banco central tiene que estar preparado, como prestamista de última instancia del sistema bancario, para proporcionar la liquidez necesaria si se generalizara la retirada de depósitos o la insolvencia de los prestatarios.

Esto no implica necesariamente la obligatoriedad de salvar a cualquier banco de la quiebra, como se demostró en 1995 cuando el Banco de Inglaterra se negó a ayudar al quebrado Banco de Inversiones Barings. Concientes de estas posibilidades se han constituido los llamados seguros de depósitos que en base a un porcentaje establecido y acordado sobre los depósitos, se protege a ciertos rangos de esta situación de riesgo.

Hoy en día, las operaciones financieras que realizan los intermediarios se toman cada vez más sofisticadas en su búsqueda de ofrecer mayores rendimientos a su clientela y a los accionistas, incurriendo en riesgos poco controlables. Es aquí de donde surgió la necesidad de la regulación y supervisión bancarias a fin de salvaguardar la estabilidad de dicho sistema y de la economía en su conjunto.

En los Estados Unidos, la regulación financiera aparece con la crisis de 1929 a fin de establecer controles emergentes y de operar los mecanismos de restablecimiento productivo y de limitación monopólica; pero es a fines de la Segunda Guerra Mundial, cuando como resultado de la necesidad de reconstruir sus estructuras productivas, el Estado se da a la tarea de introducir diversas medidas proteccionistas y regulatorias, a fin de reactivar la economía.

En los países industrializados, la reconstrucción de Europa y Japón a través del Plan Marshall fue relativamente rápida, ya que se buscaba que el sistema socialista soviético no avanzara; en los Estados Unidos el interés se centraba prácticamente en una economía de guerra, mientras que en los países en vías de desarrollo se impulsaron programas de industrialización por sustitución de importaciones.

En México, el gobierno ha justificado el rescate bancario precisamente por su carácter estratégico, pero si en su lugar de estas medidas se hubiesen aplicado en estricto rigor las leyes del mercado, bien se pudo haber dejado quebrar a los bancos ineficientes, sin tener que cargar un alto costo a la sociedad su preservación.

3. Fundamentos Teóricos de Desregulación Financiera.

Como categoría teórico-conceptual, la desregulación esta vinculada al pensamiento neoliberal de la economía en sus diferentes corrientes (monetarista, neoclásica, etc.), a través de las cuales privilegian al sector privado como eje de la actividad económica, cuestionando de paso la intervención del Estado en la economía, argumentando que el mejor apoyo que puede ofrecer el Estado al desarrollo económico es participar en el proceso económico.

Ante la controversia existente en torno a la efectividad de los controles y regulaciones, anteponen que los mercados son lo suficientemente capaces para autorregularse por sí mismos. Se promueve así la eliminación de normas, regulaciones y controles que inhiben la actividad empresarial.

En el ámbito monetario, se cuestiona la capacidad del Banco Central para controlar la oferta monetaria y, a través de ésta, el ritmo de la actividad bancaria y en general, del crecimiento de la economía. Algunos economistas piensan que el control monetario puede ser muy útil a corto plazo y debe utilizarse para afectar al nivel de actividad económica.

Otros economistas piensan que el impacto a corto plazo del control monetario no es tan poderoso, pero que las autoridades monetarias pueden lograr reducir los excesos de inflación y aminorar los efectos de las depresiones económicas. Una nueva escuela de economistas sostiene que la política monetaria no puede utilizarse de manera sistemática para afectar al nivel de actividad económica.

Sí hay consenso respecto a la creencia de que la acción del Banco Central es incapaz de resolver determinados problemas provenientes de la oferta a través de la modulación de la oferta monetaria, como podría ser el caso de una escasez de combustible.

En la actualidad, la desregulación se ha desempeñado como el instrumento más eficaz del liberalismo; aunque no existen fundamentos teóricos que expliquen el proceso de desregulación financiera, se le concibe como una decisión política orientada al restablecer la competitividad como el pivote que impulsa la eficiencia, la rentabilidad y la difusión de mejoras en estos servicios de manera masiva.

En el campo financiero, las medidas desregulatorias se expresan en la liberación de tasas de interés por la autoridad monetaria, eliminar barreras y controles a inversiones foráneas, liberar el fondeo y financiamiento de recursos de las instituciones, sin encajes u otras limitantes que obstaculicen el desarrollo de los mercados.

Dicho en otras palabras, la desregulación son el conjunto de acciones tendientes a eliminar las rigideces u obstáculos que entorpecen la actividad empresarial; casi siempre se ve acompañado de la privatización de servicios públicos o actividades catalogadas como tal, la eliminación de aranceles y subsidios, de mecanismos de fomento y compensación o bien de "regulaciones obsoletas".

En esencia, las consideraciones y el sustento teórico con que se busca fundamentar el proceso desregulatorio, está orientado a minar el intervencionismo estatal en la economía, promover las vías de privatización y desarticulación de mercados cautivos.

Para los monetaristas, la formación de precios es el principal o único ordenador de los mercados, en donde el ineficiente debe salir. En este sentido, Ronald I. McKinnon ¹/ economista monetarista de la Universidad de Stanford pone en relieve la importancia del libre desarrollo de los mercados nacionales de capital para alcanzar el crecimiento económico y lograr la autosuficiencia de recursos para financiar el crecimiento económico nacional.

Esta visión difiere de la teoría neoclásica, ya que ésta presupone la existencia de mercados de capital que operan en un régimen de competencia perfecta. Al respecto, McKinnon dice “los gobiernos intervienen con políticas para hacer funcionar eficientemente a los mercados, sin embargo, lejos de lograr el objetivo de corregir dicha situación, amplían los desequilibrios que se proponían reducir e inducen la operación de los mercados financieros de manera fragmentada”.

Pone de ejemplo el uso de recursos para financiar el déficit público, señalando que estas formas de financiamiento hace que aumente la oferta monetaria, lo que obliga a manejar artificialmente el nivel de tasas de interés (negativas en términos reales) para evitar su impacto presupuestal y diluir el costo financiero entre la población; “estas decisiones desincentivan el ahorro y la inversión por lo que resultan contraproducentes.”

Concluye que la clave para promover los mercados de capitales reside en una generalizada liberalización interna y no en políticas represivas o mucho menos en abultadas transferencias de ayuda extranjera o subsidios encubiertos por parte de países industrializados. Se crea así el símil entre liberalización y desregulación.

Para la teoría económica convencional, las autoridades monetarias y financieras deben eliminar las barreras que obstruyen el libre desenvolvimiento de los mercados y la óptima asignación y utilización de los recursos, de acuerdo con las ventajas que representa a la inversión en términos de rendimiento ofrecido y del riesgo implícito.

Esta visión pasa por alto la volatilidad que los capitales adquieren y de los desajustes que genera en las economías debido precisamente al movimiento migratorio de recursos financieros en la búsqueda de mayores rendimientos, diversificación y minimización de riesgos, de hacer cada vez más líquidos los activos.

Desconoce que estos movimientos tienen una contraparte que afecta la balanza de pagos y en la contención del tipo de cambio, que en conjunto, estimula el crecimiento desproporcionado de las importaciones y el endeudamiento, con ello las presiones sobre el financiamiento del déficit en cuanta corriente.

Congruente con la visión neoliberal de mercado libre, Alan Greenspan presidente del Sistema de la Reserva Federal de los Estados Unidos señala la necesidad de un cambio en la supervisión simultánea a la evolución de los productos y servicios, a efecto de permitirles mayor libertad para responder a los cambios tecnológicos y de mercado. _10/

Asimismo, Greenspan enfatiza como problemas regulatorios que el riesgo de mercado y el comercial deberían ser las preocupaciones de los reguladores para incluso inducir a los banqueros a la formación de áreas específicas de medición de riesgos; medición de operaciones fuera de balance, las cuales han crecido sustancialmente y provocan el fenómeno de la desintermediación, como mecanismo para evadir los controles y sobre la insuficiencia de los requerimientos de capital cada vez más complejos. _10/

Concluye que la constitución de áreas de medición de riesgos, acompañada de una inspección in situ de los activos en riesgo y de la adecuación de reservas para pérdidas por préstamos, son principios de la autorregulación, introduciendo este concepto como el mecanismo más eficaz.

En este tenor, en el seno del Banco Internacional de Pagos (BPI), se constituyó el llamado Comité de Basilea cuyo propósito es el de llegar a consensos entre países que integran el Grupo de los Diez para el establecimiento de una reglamentación internacional sobre la base de estándares y coeficientes que son operados autónomamente por las instituciones financieras y las autoridades intervienen solo para verificar que dichos estándares se están aplicando adecuadamente.

4. Naturaleza de la Globalización

La desregulación tiene que ver con globalización y con la secuencia de cambios que se han escenificado en las últimas dos décadas, dentro de los que destaca el inusitado auge tecnológico, en particular el caso de las comunicaciones que han permeado prácticamente a todas las actividades económicas y regiones del mundo. Es por ello que para abordar el fenómeno de desregulación resulta necesario entender el proceso de globalización, como medio para establecer el contexto bajo el cual se impulsa la apertura económica.

No existe una definición universalmente aceptada sobre el término globalización, ya que este concepto conjuga y entrelaza diversas tendencias y procesos generados y retroalimentados, orientados a la mundialización de filosofías, estándares y criterios de manejo económico, político, cultural y hasta religioso, promovidos por organismos multinacionales establecidos ad-hoc y que den lugar al establecimiento de un nuevo orden económico mundial homogéneo.

Una vertiente de pensamiento considera a la globalización como una etapa más del capitalismo en su proceso de internacionalización, así como aquella que considera a ésta como una tendencia económica resultante del crecimiento de la capacidad productiva y de comercialización de grandes volúmenes de mercancías, que dan lugar al surgimiento de redes mundiales de comercio y de corrientes financieras a escala mundial.

A este respecto, se menciona que esta corriente aumentó la naturaleza eminentemente concentradora del sistema capitalista, evidenciado en la conformación de gigantescos conglomerados empresariales, de los macrocentros urbanos, industriales o financieros, de producción y consumo, a la impresionante diversificación de bienes y servicios alcanzada y al notable desarrollo tecnológico alcanzado en todos los órdenes.

De hecho, se dice que la globalización es el vehículo que ha posibilitado la integración funcional de mercados geográficamente dispersos, aunque en esta visión se soslaye el carácter desigual e injusto entre los participantes de este proceso, en base a los términos de precios de intercambio.

De ahí que los economistas hablen mucho de aprovechar este proceso para impulsar de manera decidida un nuevo orden económico mundial que bajo el concepto de libre competencia, establezca no privilegiar a empresas, sectores o países; otros más extremistas hablan de aprovechar esta tendencia para eficientar la producción y el comercio mundial fincado en la competencia y productividad, en la mejora e innovación continua, en el desarrollo e incorporación del avance tecnológico y la consecuente y automática exclusión de empresas ineficientes o no competitivas.

Al margen de estas visiones, no podemos dejar de destacar como algunos de los principales motores que impulsan este complejo proceso: se encuentran entre éstos el impresionante desarrollo tecnológico, o también llamada como la tercera revolución industrial científico-tecnológica; la supremacía y poderío alcanzado por las empresas transnacionales; la nueva división mundial del trabajo y el surgimiento del capital financiero transnacional y el despliegue del proyecto político de democracia liberal. 22/

Existen consideraciones adyacentes referidas a la vinculación o articulación de redes económicas inicial y originalmente separadas (Nación-mercado) y de distinta naturaleza, hasta conformar redes, unidades o universos más amplios, es decir, los bloques económicos geográficamente determinados.

Aunque la globalización puede considerarse como un proceso largamente madurado, su intensificación en las últimas dos décadas es resultado de la caída del muro de Berlín, la integración de las dos alemanias y de la Unión Europea, del derrumbe del sistema socialista y la consecuente inserción de la Unión Soviética y de la China Comunista al sistema de economía de mercado.

Este hecho que representó para la economía capitalista su triunfo como hegemonía mundial, ya que la inserción de los países ex-socialistas y países emergentes no ha sido sólo comercial sino que una de sus aristas más importantes es su participación dentro del mercado de tecnologías, de capitales, ya como demandantes o como oferentes en sus diversas modalidades.

A este respecto, en 1993 un científico político comentó acerca de este proceso como el inicio de una nueva etapa del mundo, definiéndolo como “el choque de civilizaciones” en la incesante expansión de la economía de mercado en búsqueda de integrar a los países a éste sistema sin importar grado de desarrollo económico, político y social.

Dentro de los principales movimientos que se han articulado y conformado el proceso de globalización se encuentran los siguientes:

Desarrollo Tecnológico de las telecomunicaciones. El notable desarrollo tecnológico alcanzado y en permanente desarrollo de las telecomunicaciones, satélites y la cibernética, ha impactado todos los ámbitos de la economía, acercando los grandes centros productores con los consumidores a escala mundial. En materia financiera, a partir de una pantalla electrónica, se pueden girar órdenes de compra/venta de mercancías y de servicios o transferir fondos de un país, región o continente a otro o bien realizar inversiones financieras más sofisticadas. Ello requiere de la infraestructura y tecnología necesaria como la que detentan las grandes corporaciones trasnacionales hoy en día.

Internacionalización de los Negocios. Las alianzas estratégicas, adquisiciones y/o fusiones entre grandes consorcios internacionales vinculadas a los centros de oferta y demanda de bienes y servicios, incluidos los financieros. Esta modalidad transita en el ámbito de empresas mediante otras modalidades de concentración y sucede entre diferentes mercados, productos, países y grandes bloques económicos - financieros como el de Norteamérica, la Unión Europea, el Sudeste asiático, entre otros.

Desregulación y Liberalización. Eliminación total o parcial, gradual o acelerada de las barreras jurisdiccionales (proteccionismo) que caracterizaban principalmente a los países en vías de desarrollo y que en gran parte de ellos, detentaban la propiedad estatal y/o privada nacional de los negocios.

Diversificación de Bienes y Servicios. La mayor competencia por los mercados tanto entre empresas nacionales como con las extranjeras, indujo a la búsqueda de mayor eficiencia y reducción de costos, introducción de nuevas tecnologías y desarrollo de productos cada vez más sofisticados a atención de la demanda.

Integración de bloques económicos. Formación de grandes bloques supranacionales que responden a cierta ubicación geopolítica; Unión Europea, Norteamérica y Japón con algunos países del Sudeste Asiático, a través de la institución de tratados económicos - comerciales que suponen la eliminación de barreras y de complementariedad.

La revolución tecnológica eliminó el factor tiempo-distancia al permitir la transmisión de flujos de información en tiempo real (casi instantáneo) invadiendo al mundo y acelerando el proceso de globalización al contribuir a la interrelación de mercados geográficamente determinados. Esto produjo cambios sin precedentes:

- Dio la pauta a la desregulación de sistemas económicos y financieros;
- Posibilitó la aparición y desarrollo de una variada gama de nuevos productos y servicios más sofisticados;
- Eleva la eficiencia en el manejo financiero, ya que ofrece la posibilidad de compra de manera libre y en tiempo real, sin comprometer a los productores a precios inamovibles del mercado e incluso convenir precios a futuro;
- Estableció nuevas condiciones de competencia y aprovechamiento de ventajas comparativas mediante la disponibilidad y manejo de información.

Por otro lado, es necesario destacar que este proceso globalizador estará trunco mientras no se superen las limitaciones existentes al libre movimiento de la población (corrientes migratorias) particularmente de la mano de obra, se eliminen las barreras que los mercados imponen al acceso de diversos agentes económicos por sus menores niveles de productividad, capital, tecnología, etc, respecto a los estándares impuestos, así como se establezca un régimen justo en los términos de intercambio.

Por ser de naturaleza contraria al proceso y principios capitalistas, estos elementos no podrán ser superados, sino que la segmentación de los mercados profundizará las desigualdades e inequidades existentes y cuestionará la supervivencia de buena parte de empresas, sectores productivos, y la misma convivencia pacífica entre grupos sociales y regiones.

Así mismo, es igualmente necesario modificar el carácter altamente concentrador a que conlleva el proceso globalizador, que privilegia a las grandes empresas “competitivas y exportadoras” y a ciertos grupos de empresarios; estos elementos desgastan y destruyen el tejido social y económico, desarticula las redes culturales y la extinción de todo lo que sea nacional.

5. Globalización y Desregulación Financiera Mundial.

Factores de la Globalización Financiera

La desregulación ha sido una causa y a la vez, efecto de la globalización. En el ámbito financiero, la desregulación, se manifiesta en la mayoría de los casos, en la liberación de tasas de interés, en la reducción de los requerimientos de reservas preventivas, en la eliminación de restricciones impuestas a la participación extranjera en este sector, a la prestación de servicios y al desarrollo de nuevos productos. _21/

Para ello, la responsabilidad de las autoridades debe ser la aplicación de políticas monetarias y financieras que liberalicen y desregulen los mecanismos y disposiciones que se interpongan al libre desenvolvimiento de los mercados, a la óptima asignación y utilización de los recursos y a las ventajas comparativas y competitivas implícitas.

Dentro de los factores que caracterizan al proceso de globalización financiera se encuentran los siguientes:

1. Las **alianzas estratégicas entre grandes consorcios financieros internacionales** han vinculado los centros de oferta y demanda de recursos financieros. Esta modalidad transita de empresas a países y se refleja en la creación de grandes bloques económicos - financieros como el de Norteamérica, la Unión Europea, el Sudeste asiático, entre otros.
2. La **liberalización y desregulación de barreras jurisdiccionales** en materia de servicios financieros que caracterizaban a los países occidentales pero principalmente a los países en vías de desarrollo ya que en gran parte de ellos, operaban bajo figuras de propiedad estatal y/o mixta (privada nacional) en la prestación de los servicios de banca y crédito, o bien, estableciendo regímenes de inversión obligatoria y regulando tasas de interés y la asignación del crédito.

También se protegía a los intermediarios financieros negando la presencia ó la participación en la propiedad de éstas ante las entidades del mismo tipo del exterior, principalmente ante las grandes empresas transnacionales que con su alta productividad dejaba fuera de competencia a las empresas nacionales, amén de los costos diferenciales que existía entre una y otra entidad, sin olvidar el atraso tecnológico y desarrollo de productos más sofisticados que demandaban los inversionistas.

3. El notable **desarrollo tecnológico** alcanzado y en permanente desarrollo de las telecomunicaciones, satélites y la cibernética, ha impactado todos los ámbitos de los mercados económicos, bancarios y bursátiles, acercando los grandes centros financieros con los demandantes de estos servicios a escala mundial.

A partir del desarrollo alcanzado en la banca electrónica, en todo momento se pueden girar órdenes de transferencia de fondos de un país, región o continente a otro o bien realizar operaciones financieras más sofisticadas. Ello requiere de la infraestructura y tecnología necesaria como la desarrollada por las grandes corporaciones financieras internacionales hoy en día.

Es por eso que gran parte de los sistemas financieros del mundo se hayan logrado interconectar y están ahora inmersos en el proceso globalizador. Pese a que la libertad otorgada y a sus importantes implicaciones, éste es un fenómeno irreversible, ya que sobre esta base se han constituido verdaderas redes mundiales que representa una gran variedad de alternativas de inversión y mayor versatilidad para efectuar operaciones de capitales.

Otro factor que ha estimulado la internacionalización financiera es el del crecimiento en el comercio mundial que durante varias décadas ha constituido como factor y detonador de la evolución y crecimiento de una banca multinacional, induciendo a una innovación permanente en cuanto a productos y servicios financieros que requiere una cada vez más compleja interrelación comercial y financiera.

Tradicionalmente los bancos han financiado el comercio internacional, pero en los últimos años lo destacable es la expansión de los consorcios financieros a través de filiales y sucursales localizadas físicamente en casi todo el orbe, las cuales han reflejado un crecimiento espectacular en el monto de préstamos y en el número de prestamistas a escala internacional.

Por ejemplo, en 1960 del total de bancos estadounidenses, sólo 8 tenían oficinas en otros países, para 1987 éste número ascendió a 153, con un total de 902 filiales en el extranjero. A la fecha esta cantidad se ha duplicado.

En contraparte, en 1973 había menos de 90 bancos extranjeros operando en Estados Unidos, en 1987 su número ascendió a 266 bancos, los cuales se repartían en 664 oficinas en Estados Unidos. La mayoría eran bancos industriales o de negocios, pero algunos se han lanzado al mercado de la banca comercial. Hoy el número de instituciones financieras tan solo en Nueva York asciende a más de 500.

Otro elemento importante es la sofisticación y desarrollo de nuevos productos y servicios detonada por la desregulación en el mundo occidental. En éste desarrollo ha sido crucial el surgimiento y crecimiento del mercado de eurobonos y eurodólares, mecanismo que obligó a los principales bancos mundiales a abrir sucursales en todo el mundo, tal y como sucedió en su momento con los denominados 'petrodólares' provenientes de los superávit de los países exportadores de petróleo y de los déficit de los países importadores.

Esta intensificación en las actividades financieras no fue valorada en su oportunidad para realizar acuerdos financieros internacionales entre las principales potencias y entre Norte y Sur, omisión que se ha revelado como contraproducente, porque los países que acudieron a esta financiación aún se mantienen en problemas para devolver estos préstamos, llegando a lo que se denominó en los 80's como el problema de la deuda externa.

Desregulación Financiera Mundial.

En la segunda mitad de los años 70's y principios de los 80's, las economías occidentales introdujeron a sus sistemas sendos procesos de desregulación financiera, motivado por la salida de capital a otras latitudes. La primer manifestación fue liberando las tasas de interés, inicialmente de manera parcial y posteriormente (no en todos los casos) totalmente;

Posteriormente, estos países desregularon los servicios y las instituciones que prestaban éstos, ya que en algunos casos, se reservaban a solo cierto tipo de intermediarios; ello condujo a la llamada banca universal, figura más flexible, que permitía ofrecer una mayor gama de servicios en un solo espacio físico y dio lugar a la fusión de intermediarios.

Dentro de las causas que indujeron estas medidas, destaca el que se haya invertido el papel de los países occidentales pasando de exportadores netos de capitales que en gran parte de los años 60's y durante los años 70's, mantuvieron a principios de los 80's se convirtieron en importadores de capital.

Este hecho se manifestó en una mayor demanda por el ahorro mundial y obligó a las autoridades financieras de esos países a liberar las tasas de interés y a desregular las operaciones financieras, a fin de cubrir los déficit fiscales y de balanza de capitales, que en el caso particular de Estados Unidos alcanzaba niveles impresionantes.

Ejemplo de lo anterior, lo tenemos en los Estados Unidos, que a raíz la crisis del 1929 cuestionó al principal ordenamiento existente: la Ley Glass-Steagal, donde con el propósito de limitar la amplificación y transmisión de quiebras, se restringía a las instituciones realizar operaciones fuera del país (off shore), además de existir una línea divisoria entre la banca comercial y la banca de inversión.

Con el paso del tiempo, éstas disposiciones implantadas en situaciones de crisis o pánico financiero se volvieron obsoletas, dando paso a una serie de adecuaciones a dicho ordenamiento. _4/

Otro factor fue la ruptura del orden monetario internacional acordado con el Tratado de Bretton Woods, provocando que las divisas “fuertes” utilizadas como monedas de reserva al liberalizarse de la convertibilidad, ganaran hegemonía en el comercio mundial, se elevaran la liquidez mundial y se abriera la necesidad de darle cabida en los diferentes mercados financieros obteniendo un rendimiento. Este hecho se expresó en la competencia internacional por atraer capitales, expresada en una guerra de tasas de interés (rendimientos atractivos) entre países para atraer flujos de capital.

Otra de las causas que motivaron la desregulación financiera señalada fueron los procesos inflacionarios experimentados en la década de los 80's derivados del alza en el precio internacional de los hidrocarburos y el fenómeno de los Petrodólares, con lo cual se genera una aparente liquidez que se desplazó hacia intermediarios no bancarios europeos (Eurodólares), y otro tipo de inversiones que se capitalizan con la compra de acciones de empresas europeas por parte de las potencias petroleras árabes.

El mayor caudal de dólares en circulación y los esfuerzos por retenerlos desencadenó una lucha entre los intermediarios financieros de E. U. y Europa escenificada en la arena del rendimiento financiero.

A fines de los 80's y principios de los 90's, se vivió una situación diametralmente distinta: la recesión del Grupo de los 7 y la falta de condiciones para canalizar capitales al bloque ex-socialista, permitieron temporalmente una abundancia de capitales, de la cual América Latina resultó beneficiada.

En estos países, rápidamente las empresas y los gobiernos retornaron al mercado de capitales a colocar sus títulos de deuda en condiciones favorables, a pesar de la amarga crisis de deuda externa vivida en los 80's. En México, a principios de los 80's la astringencia de capital llevó al gobierno a hablar de establecer un marco regulatorio internacionalmente competitivo para atraer y los flujos de inversión extranjera _6/

En la década de los 80's América Latina experimentó una cruenta fuga de capitales, atraídos por los altísimos réditos ofrecidos en Estados Unidos y Europa y por un dólar que se estaba revalorizando, era más favorable que la incertidumbre que reinaba en casi todos los países de la región. _7/

En el ámbito de los países en desarrollo, desde finales de los 80's se dio una competencia en cuanto a la profundidad de medidas desregulatorias, en particular, en Latinoamérica por situarse dentro de los más atractivos, como lo asentara el premio Nóbel en economía Franco Modigliani. _8/

Esta lucha por atraer capitales desencadenó en los países del tercer mundo el deseo de incorporarse a esa ola desreguladora, dando inicio a la implementación de sendos procesos de liberalización financiera, particularmente para evitar mayor fuga de capitales y en lo posible para convertirse en un centro de atracción de capitales.

Para Kuczinsky (First Boston International, buffet asesor de la privatización bancaria mexicana), gracias a la liberalización emprendida en el área latinoamericana ésta experimentó a principios de los 90's el mayor cambio en cuanto a capacidad de atracción de ahorro externo: en 1989 reportó una entrada de capitales del orden de los 9 mil millones de dólares, dos años más tarde se internaron casi 40 mil millones de dólares, de los cuales el 50% ingresó a México. _7/

Parte de esta repatriación de capitales se explica por el diferencial en tasas de interés en dólares existente entre Estados Unidos y ciertos países de la región en donde incluso se incorporaron al mercado productos denominados en dólares (en México los Tesobonos y Pagafes), y la relación precio utilidades de las acciones operadas en el mercado de valores.

El mismo Kuczinsky hablaba en esa ocasión de la existencia de un Banco Latinoamericano, integrado con dinero de conacionales que es la suma de todos los capitales fugados de la región (capital golondrino) en los 80's.

Según cálculos en 1989, se estimaban que esta masa de capitales fugados ascendía entre 250 o 300 mil millones de dólares y que esta entrada de capital representaba en buena medida a dicho "banco" que estarían invirtiendo parte del capital pero fundamentalmente de los devengos por intereses generados. _7/

Otra versión no muy diferente es que los países occidentales buscaron recomponer los desequilibrios existentes entre los diferentes tipos de intermediarios financieros de sus sistemas nacionales a partir de la libre competencia a efecto que ésta se tradujera en la mejora de sus niveles de rentabilidad y eficiencia y de paso, prepararlos para competir a escala mundial.

Y otra más, que se argumenta en los procesos de articulación, integración, fusión, alianzas estratégicas de grandes empresas y conglomerados económicos transnacionales que desde finales de los 70's venían apuntalando.

Lo cierto es que con estos impulsos iniciales y los que en el tiempo y el espacio se fueron agregando, se generó una corriente de flujos financieros de carácter especulativo (rentista) cada vez más fuerte e importante que dieron lugar a la expansión de las grandes instituciones financieras y al surgimiento de figuras como los llamados inversionistas institucionales que hoy adquieren un peso económico capaz de hacer tambalear a los llamados mercados emergentes.

Sin embargo, en pocos de los países que introdujeron esquemas de desregulación de los sistemas bancarios se logró reducir al mínimo los efectos desestabilizadores de la desregulación financiera. Para tener un marco que nos permita justipreciar dicho proceso, enunciaremos algunos ejemplos relevantes:

Estados Unidos.

Este país fue uno de los precursores de la desregulación. En 1973 se inicia la liberalización con la desregulación de tasas de depósitos al mayoreo; en 1975 se introducen nuevos instrumentos, los certificados de mercado de dinero y las cuentas de cheques; en 1980, se elimina por completo los controles a la tasa de interés, derivado de la crisis petrolera y la necesidad de atraer las divisas pagadas por el petróleo; en 1981 se autorizan operaciones a futuro de los depósitos de mayoreo.

De 1982 a 1987 se autoriza a los bancos a suscribir títulos de deuda corporativa; en 1985, se eliminan las restricciones a la banca interestatal (o multiregional), y en 1989 se permitió a los bancos la bursatilización de la cartera hipotecaria.

En este país, el sistema bancario se caracterizaba por las restricciones a la expansión geográfica de los bancos, prohibiendo incluso traspasar las fronteras de un estado o de un condado, con el fin de proteger a los pequeños bancos de la competencia. Debido a esta política, la red de bancos comerciales estadounidenses está integrada por más de 12.000 bancos.

Sin embargo, grandes bancos mueven la mayor parte del negocio: menos del 5% de los bancos de Estados Unidos acumulan más del 40% de los depósitos; el 85% de los bancos poseen menos de la quinta parte de todos los depósitos.

En los últimos años el gobierno federal y casi todos los estados han flexibilizado estas normas reguladoras a los bancos, en especial en lo que respecta a las fusiones y adquisiciones. Muchos bancos han crecido comprando otros bancos de su propio estado y, también, de otros estados.

El sistema de la Reserva Federal, que se compone de 12 bancos y 25 distritos, es el banco central, banquero del gobierno y vigilante del sector bancario nacional. Hoy aún enfrentan los problemas de reciprocidad en cuanto a que cada estado de la unión americana mantiene ciertas restricciones en cuanto a la operación bancaria y financiera.

Japón.

En 1979, se autorizó a la banca operar con instrumentos de mayoreo (CD); en 1985 se liberaron tasas en dichos instrumentos a condiciones de mercado. Es hasta 1990/95 cuando se liberan las tasas de menudeo. La apertura a la participación extranjera se dio siempre buscando la reciprocidad.

Bajo esta condición, de 1983 a 1985, el gobierno autorizó a los bancos extranjeros intermediar bonos gubernamentales y en el último año, a operar en el mercado de aceptaciones bancarias; en 1986 se abrieron las operaciones de futuros, en bonos acciones y opciones; en 1987 se autorizó a la banca intermediar papel comercial.

Comunidad Económica Europea.

Dentro de los trabajos iniciados para la unificación continental previsto para 1992, los países integrantes de la CEE fueron aboliendo las restricciones para la libre instalación de bancos o sucursales entre dichos países. Con ello, se abrió la posibilidad de ofrecer los mismos servicios y productos y el libre flujo de capitales en cualquier país integrante de la Comunidad y solo sujetas a las disposiciones del país de origen, por lo se tuvo que trabajar en este último aspecto, es decir en la homologación de criterios guiados por el Comité de Basilea, instancia del Banco de Pagos Internacionales.

En el campo bancario, bajo el enfoque de autorización única, una institución puede proporcionar servicios en toda la Comunidad (por medio de sucursales o transferencia electrónica), sujeta sólo al control de su país de origen e independiente de la legislación del país anfitrión. En varios países europeos, la orientación como banca universal permitió a los bancos competir en mejores condiciones contra otros intermediarios en actividades que eran exclusivas de la banca. _4/

El proceso de liberalización se planteó en dos etapas: la primera programada iniciar en 1990 consistía en el establecimiento de un mercado sin controles cambiarios y libre transferencia de capitales; la segunda etapa se aplicaría la armonización de reglas de operación de intermediarios particularmente del bancario, del mercado de valores y del mercado de seguros.

Bajo este marco, la apertura impulsa un vigoroso proceso de fusiones o compra de entidades financieras entre los países integrantes, saliendo con mayores ventajas las entidades alemanas y estadounidenses sobre el resto.

Este proceso también implicó la segmentación de las actividades y de los servicios a efecto de reducir costos y elevar la productividad.

España.

En 1974 se introdujeron desregulaciones que empezaron con la liberación de establecimiento de sucursales; posteriormente en un largo periodo que abarcó hasta 1987 se dejó a las fuerzas del mercado la fijación de las tasas de interés, en 1978 se abrió el mercado a la participación extranjera y entre 1989 hasta 1994 se eliminaron gradualmente los cajones selectivos de crédito y a partir de 1993 se determinó la libre movilidad bancaria con el resto de los países integrantes relativo a la unificación europea.

Cabe señalar que entre 1977 y 1985 quebraron 56 de los 110 bancos existentes que manejaban en conjunto menos del 25% de los activos totales bancarios, como resultado de la crisis de insolvencia provocada por la recesión económica y del proceso de concentración vía fusiones que se llevó a cabo, consolidándose Banco Bilbao Vizcaya, Santander, Hispanoamericano, Central y Popular, con más de las tres cuartas partes de los activos bancarios, una vez capitalizados por socios extranjeros, principalmente europeos.

Inglaterra

Desde el siglo XVII Gran Bretaña es conocida por la importancia de su sistema bancario. Londres continua siendo uno de los mayores centros financieros mundiales y casi todos los principales bancos comerciales del mundo tienen abierta en la *city* (como se conoce de modo familiar a la ciudad de Londres dentro del mundo financiero) al menos una sucursal. Las corporaciones de bancos se prodigaron tras la legislación de 1858, que limitaba los pasivos de las sociedades anónimas. Sin embargo, el sistema bancario no logró mantener un elevado número de bancos; al finalizar el siglo, una ola de fusiones redujo el número de bancos tanto familiares como de accionistas.

La estructura actual de la banca comercial inglesa es en la práctica la misma que la de la década de 1930, situándose en la cúspide el Banco de Inglaterra (que en aquel entonces era privado), y tras él once grandes bancos de Londres. Desde entonces han acontecido dos cambios importantes: el Banco de Inglaterra fue nacionalizado en 1946 por el gobierno laborista; en 1968 una fusión entre los primeros cinco bancos dejó al sector en manos de cuatro grandes bancos (Barclays, Lloyds, Midland y el National Westminster).

La liberalización financiera durante la década de los 80's ha fomentado el crecimiento de las grandes sociedades inmobiliarias que desarrollan muchas de las funciones que de modo tradicional desempeñaban los bancos comerciales.

Latinoamérica

En el ámbito latinoamericano, fue Chile quien con la caída del régimen de Salvador Allende en 1975 y el posicionamiento militar en el poder cuando se impulsan las reformas liberales incluyendo la apertura comercial, el redimensionamiento del Estado y las privatizaciones de empresas públicas, el régimen de economía de mercado en la definición de las decisiones y la desregulación.

En general, se observan dos tipos de experiencia liberalizadora ²⁰ /, la temprana que considera países como Argentina, Chile y Uruguay a finales de los 70's y principios de los 80's, mismos que se vieron trunco por la falta de manejo y congruencia en sus políticas y de mecanismos de control y supervisión adecuados, deviniendo finalmente en crisis bancaria.

De otro lado, las experiencias más recientes, como México, Brasil, Perú, Venezuela entre otros, caracterizadas por una liberalización y reforma de sus sistemas financieros domésticos y la posterior apertura a la presencia extranjera, que igualmente resultaron en sendas crisis bancarias.

6. Fundamentos de la Inestabilidad Financiera.

La inestabilidad proviene precisamente en los movimientos de capitales; la entrada induce por un lado a la sobrevaluación de la moneda y por otro, mantiene elevadas tasas de interés y aumenta los precios de las acciones en el mercado bursátil y en general, altera el sistema de precios relativos de una economía. La salida de capitales repercute en devaluaciones, inflación y recesión económica, como costo de la estadia del capital.

Estas distorsiones tienen diversos efectos, por un lado, la sobrevaluación del tipo de cambio en condiciones de apertura comercial profundiza el déficit en cuenta corriente, al alentar el crecimiento de las importaciones más que proporcional respecto del de la s exportaciones, así como el endeudamiento en moneda extranjera de las empresas y del gobierno.

Esto a su vez, imposibilita a las empresas nacionales de competir en términos de precio y calidad frente a la oferta extranjera, redundando en el cierre de fábricas, desempleo y mayores necesidades para financiar el déficit en cuenta corriente, volviendo pernicioso la dependencia de capital foráneo, hasta un punto en que resulta complicando e insostenible mantener la estabilidad económica y financiera, conduciendo finalmente a la crisis.

En este proceso, el endeudamiento externo llega a un punto que hace casi imposible su administración, conllevando a elevar las tasas de interés, esfuerzos por mantener el tipo de cambio y buscar nuevas fuentes de financiamiento, cada vez más onerosas y de corto plazo, que llegan a ser insuficientes para financiar el déficit de cuenta corriente y deviene la estampida de capitales, la devaluación, la inflación, la crisis de insolvencia de los deudores con los bancos nacionales e internacionales, es decir, la crisis del sistema.

Otro factor de inestabilidad es generado por el contagio y la vulnerabilidad. La interdependencia propiciada y exacerbada por la globalización, ha conducido a que las crisis financieras se multipliquen y se transmitan con relativa facilidad, reproduciéndose de uno a otro mercado o país, independientemente de lo alejada que puedan estar geográficamente entre sí, e incluso, de que sus relaciones financieras o económicas tengan poca o nula importancia relativa entre esas economías.

En el caso del sudeste asiático, las crisis financieras se inició con la devaluación de la moneda tailandesa (bath) en julio de 1997, prosiguió con la caída del mercado bursátil de Hong Kong en octubre de ese mismo año y se amplió al Japón.

Este fenómeno no quedó restringido al área asiática, sino que se agregó la crisis experimentada en 1999 año en Rusia, trastocado a los principales mercados bursátiles de Europa, Norteamérica y mercados emergentes como los latinoamericanos, incluido evidentemente México.

De esta manera, el contagio se ha dado principalmente bajo los siguientes cuatro mecanismos o formatos:

- **La financiera**, impulsando la caída de las acciones bursátiles y la consecuente alza de tasas de interés,
- **La económica**, afectando los niveles de oferta y demanda de mercancías,
- **La cambiario**, motivada por variaciones en el sistema de precios relativos, como resultado del movimiento internacional de capitales y,
- **En los mercados a futuro**, de materias primas, traducido en la baja en los precios relativos de materias primas por efectos de menor demanda u oferta.

La coincidencia de uno o más elementos genera el estrechamiento del aparato productivo en el ámbito mundial, presionado aún más con el recrudecimiento de la competencia por los mercados, motivada por las devaluaciones de otros países.

Proceso que debe ser compensado con políticas adecuadas de estímulo de crecimiento “hacia adentro” en los países, como pueden ser la redefinición de programas de industrialización que estimulen también el crecimiento del mercado interno y propugnar por el reordenamiento financiero mundial.

La gestación del contagio financiero tiene diferentes factores causales, dentro de los cuales destacan:

La búsqueda de la liquidez. En el momento de la crisis, los agentes productivos tratan de minimizar las pérdidas al salir del mercado; sin embargo, esto puede agravar dicha pérdida ya que intensifica la caída de los precios, sobre todo cuando se enfrentan a un mercado carente de compradores, debido precisamente por la falta de liquidez y retroalimentado por la caída en los precios.

Este fenómeno se manifiesta por la creciente participación de los inversionistas institucionales, cuya presencia se ha expandido a casi todo el mundo en búsqueda de mercados que ofrezcan el mayor rendimiento al menor riesgo posible.

Estos inversionistas al detectar que los riesgos sobrepasan los niveles aceptables, disminuyen el valor de sus activos (portafolios), generando mayor caída en los precios de dichos activos y presionando el mercado monetario, de tasas, cambiario y en general en el nivel de precios reales.

La falta de diferenciación entre mercados de un mismo tipo. La falta de información o interés en conocer más a fondo las características y comportamiento de los fundamentos económicos, dan lugar a salidas masivas de dichos mercados, por ejemplo de aquellos denominados como emergentes (como Latinoamérica), o por regiones (como el sudeste asiático) o el bloque de países de la ex Unión Soviética. Incluso, este proceso llega a afectar los mercados bursátiles de países fuertes como Japón Estados Unidos y Europa, en aquellas ramas de empresas que dependen de algún proveedor cuyo origen sea algún país afectado o de algún suceso particular.

La expectativa de alcanzar ganancias especulativas. Con la crisis asiática, se esperaba que Latinoamérica fuera un polo de atracción del capital internacional, sin embargo, aún sin tener evidencias de posible contagio, por el hecho de ser monoexportadores (por lo tanto vulnerables) por depender a la variación precios internacionales de materias primas como el petróleo, ha sido suficiente motivo para que los inversionistas salgan de esos mercados llamados emergentes.

Existen algunos inversionistas que migaran dentro del mismo país de un mercado a otro, como por ejemplo del bursátil al bancario o bien, al mercado cambiario, sin importarle los desajustes que puedan causar. Aquí puede resultar sumamente costoso mantener dicho capital especulativo ya que para retener al capital, se presiona al alza las tasas de interés.

Aversión generalizada al riesgo. Algunos inversionistas llegan a soslayar los altos rendimientos que pueda ofrecer un mercado nacional si lo catalogan también con alto riesgo. En estas condiciones, optan por migrar a aquellos que representen un menor riesgo aunque el rendimiento sea igualmente menor, pese a la existencia del prestamista de última instancia (seguro de depósitos), que garantice sus inversiones. Esto puede deberse a que el perfil de sus clientes, los obliga a garantizarles rendimientos reales netos como por ejemplo las sociedades mutualistas de seguro.

Percepción de incertidumbre ante la crisis. La ola de pesimismo que surge sobre economías se torna de presagio en realidad, como puede ser que se considere que algún país pueda declararse en moratoria, como podría ser el caso de Rusia.

En la práctica, la vulnerabilidad y crisis recurrentes son generalmente motivadas por eventos políticos no ponderados así como por la liberación de tasas de interés y tipo de cambio. Otras tesis las consideran como resultado natural del crecimiento económico, teniendo por un lado, la reticencia a asumir pérdidas por parte de negocios tradicionales que no lograron superar las barreras del mercado y por otro, a que los agentes económicos tienden a asumir riesgos que en un momento dado quedan fuera de su control y a final de cuentas resultan en pérdidas.

En diversos estudios, se resalta la estrecha correlación entre crisis económicas y acciones desreguladoras.

Desregulación y Crisis Bancarias

País	Año de Liberalización	Año de Crisis
Chile	1976	1982
España	1971	1977
Finlandia	1987	1991
Japón	1980	1990
México	1989	1994
Noruega	1984	1988
Suecia	1985	1991
Uruguay	1974	1982
Venezuela	1989	1994

Fuente: Dress, Burkhard, y Pazarbasioglu, 1998; Del Villar et-al (1997); Pérez Campanero y Leonie, 1981.

Como ejemplo más de esta problemática, lo tenemos a principios de los 80's, en donde las instituciones bancarias de Estados Unidos experimentaron la quiebra o fusión fue a razón de una por día, debido al elevado número de instituciones (más de 10 mil). Pocos años atrás, dicho país liberó operaciones bancarias.

Asimismo, países como Chile (1982-83), Filipinas (1986 y 1998), Mauritania (1986-1993), Kenia (1986-89), por mencionar algunos de los más relevantes, tuvieron que implementar sendos rescates bancarios y ajustes de estabilización económica.

En los 90's, a raíz de las tendencias liberalizadoras, las crisis bancario-financieras aumentaron sustancialmente, al escenificarse en Ghana (1990), Egipto (1991), Finlandia (1991-94), Kuwait (1992), Tanzania, (1995), Argentina (1994-95), Azerbaijan (1995), Hungría (1992-94), Polonia (1993-94), Indonesia, Rusia y Japón (1998).

Ante estos acontecimientos, los organismos financieros internacionales han cobrado notable importancia en la definición de directrices financieras, tal es como el Fondo Monetario Internacional (FMI), Banco Mundial (BM), la Organización Mundial del Comercio (OMC) y otras como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), quienes influyen cada vez más en la activación del proceso desregulatorio, impulsando y vigilando la aplicación de políticas liberales disfrazadas de "racionalidad y cambio estructural".

El Banco de Pagos Internacionales (BPI), ha retomado temas de supervisión y regulación prudencial, de donde se han derivado diversos estándares que ahora son retomados como reglas incondicionales e inamovibles por las autoridades financieras nacionales.

Como se puede desprender, las crisis bancarias han sido una constante en el escenario internacional, sin distinción de grados de desarrollo alcanzado, llegando incluso a ser recurrente como las que han tenido que padecer aquellos países que adaptaron medidas insuficientes o poco eficaces, no solo en materia de desregulación sino también incluso, en materia de rescate bancario y/o de política económica.

En este entorno, de manera paralela a los flujos y reflujos de capital, de movimientos y rebotes constantes, se ha entretejido la interdependencia de los mercados de capitales, que en su búsqueda de rendimientos provocan un clima de incertidumbre e inestabilidad en los países en que opera, llámense mercados emergentes o en los grandes centros financieros.

La más frecuente y profunda inestabilidad financiera internacional ha provocado la redistribución global de la liquidez, experiencias que en muchos casos han sido traumáticas.

El clima de incertidumbre y crisis de países no ha distinguido su mayor o menor fortaleza económica, lo cual propicia e induce a considerar necesario el replanteamiento sobre mecanismos de regulación que deben prevalecer sobre el flujo de capitales, de adecuar o modular las reglas de operación financiera a escala mundial.

En este mosaico, encontramos a economías como Estados Unidos y la Unión Europea que mantuvieron por más de una década (los 90's) un elevado dinamismo; en el primer caso, se trata de la mejor etapa (desde principios de los 70's), que disfrutaron a lo largo de la década de los 90's y que al parecer culminó a principios de este siglo.

La demanda de recursos financieros para respaldar las necesidades de crecimiento fue la palanca determinante de este dinamismo haciendo entrar a los países en una fuerte competencia por dichos recursos. Esto se tradujo en una virtual guerra de tasas de interés que planteó a las economías emergentes retos formidables como la mexicana, en términos de mantener los equilibrios internos. A diferencia de Estados Unidos y Europa no gozan de ventajas en términos de estabilidad y bajo riesgo.

Este efecto combinado de fuerzas de atracción determinó un reacomodo de los recursos en los mercados financieros mundiales, la atención que antes los inversionistas pasaban por alto, ahora se vuelven determinantes para la asignación (o retiro) de fondos prestables. Rusia y Brasil serían los extremos de esta situación.

De esta manera, el mensaje para los países emergentes era claro: una competencia exitosa por los recursos financieros precisa de un expediente impecable en términos de manejo macroeconómico, preservación de equilibrios fundamentales y la eficiencia productiva. Sin embargo, se ha visto que aún esto resulta insuficiente.

Es por ello que la apertura financiera resultaba insuficiente por sí sola, por lo que dentro de las premisas ortodoxas, había que acompañarla de tasas de interés y tipo de cambio libres y estabilidad política y social, como ingredientes indispensables para atraer flujos de capital internacional y evitar la fuga de capitales domésticos.

II. Antecedentes de Regulación Bancaria en México

Las primeras reglas generales sobre operación bancaria datan del 20 de abril de 1894 con la expedición del Código de Comercio, en donde se señalaba las condiciones y funciones de las instituciones ya establecidas. Es hasta 1897 cuando el Congreso de la Unión expide la Ley de Instituciones de Crédito, la cual estipulaba los primeros ordenamientos para el establecimiento y operaciones de cualquier tipo de banco y servicio financiero, especificando que se trataba de un servicio concesionado por el Estado.

En 1915, se creó la Comisión Reguladora e Inspector de instituciones de crédito y en 1916 se constituyó la Comisión Monetaria, ambas antecedentes primarios de lo que hoy son la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y el Banco de México, respectivamente. En 1926 se promulgó la Ley General de Instituciones de Crédito.

Con la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares en 1941 se mantiene el concepto de concesión del Estado la prestación de dicho servicio a agentes privados. Es hasta el 1° de septiembre de 1982, el gobierno federal decide expropiar por causa de utilidad pública las instituciones de banca múltiple, bajo la figura de sociedad nacional de crédito.

De esta manera, la regulación del sistema bancario mexicano fue hasta principios de los 80's, una serie de propósitos que planteaban romper la inercia y anquilosamiento en que se encontraba el sector desde muchos años atrás; estas transformaciones consistieron en un conjunto de acciones, implementadas de manera paulatina con el propósito de modular el paso de un sistema especializado a otro de prestación de servicios múltiples.

Es de destacar que desde sus orígenes, la consolidación institucional bancaria estuvo sustentada principalmente en la conducción del Estado, particularmente sobre una banca (nacionalizada). Durante estos años, se reconformó no solo al sector bancario mediante un proceso de reconversión gradual del conjunto de intermediarios financieros, en particular las casas de bolsa son apoyados con base al supuesto de establecer un sistema más equilibrado y menos concentrado en la actividad financiera de nuestro país.

Sin embargo, fuera de la retórica oficial, mediante regulaciones expresadas en diversas leyes y ordenamientos se fue conformando el marco regulador, definen atribuciones y responsabilidades para cada uno de los agentes participantes.

Durante el período de banca nacionalizada, en un marco definido como de autogestión, pero dentro de la supervisión gubernamental, la labor realizada se puede sintetizar en el intenso proceso de racionalización que redujo el número de bancos mediante la fusión de entidades bancarias; asimismo, en el fortalecimiento de la infraestructura (sucursales y empleados) y la elevación de los índices de eficiencia en el gasto y operación bancarias, así como en la introducción de innovaciones tecnológicas como la banca electrónica, cajeros automáticos, con la reinversión de utilidades.

En estos años, la banca nacionalizada posibilitó que ésta jugara un papel de primerísima importancia para la sobrevivencia del Estado cuando el país transitaba por un entorno económico poco favorable y sin duda, de los más difíciles (dolarización, devaluación, caída de los precios de petróleo, terremoto, estancamiento, hiper inflación, desempleo). Haber cumplido este papel fue de la mayor trascendencia y beneficio de su nacionalización.

Contrario a las consideraciones que señalan sin fundamento que durante un largo periodo la banca mexicana estuvo sujeta a la llamada “represión financiera”, resaltan los beneficios de haber conducido la política financiera dentro de los propósitos nacionales, articuladas por el Banco de México y tendientes a mantener el control monetario mediante la fijación de las tasas de interés, sostenimiento del tipo de cambio con algunos ajustes, el encaje y los cajones selectivos funcionaron de manera limitada debido al crecimiento del déficit fiscal del gobierno.

A efecto de cubrir la ausencia de financiamiento externo, el gobierno federal asimiló casi la totalidad de los recursos captados para financiar su déficit fiscal, manteniendo tasas de interés reales negativas; esto motivó lo que se conoce como desintermediación bancaria, es decir, la caída en términos reales de los flujos de ahorro captado y canalizado por el sistema del y al sector privado.

Visto como sistema financiero en su conjunto, es decir incluyendo todas las instituciones, la banca mantuvo su participación en términos reales aunque el segmento de intermediarios bursátiles adquirió un dinamismo sin precedentes.

El crédito se orientó fundamentalmente al gobierno federal pero también se reestructuraron créditos privados, cumpliendo así un papel en el financiamiento del déficit público y en la reducción la deuda externa tanto pública como privada, así como mantener a empresas que de otra manera por los problemas financieros hubieran desaparecido.

Posteriormente, conforme las presiones del entorno lo permitieron, se logró avanzar en la modernización financieras mediante la autorización de nuevos instrumentos de ahorro, se emitieron las reglas de capitalización y fijaron los índices mínimos, se alentó la rentabilidad y mejoró la eficiencia en cuanto a costos de operación y la cartera vencida descendió significativamente.

I. Marco de Regulación hasta la Nacionalización Bancaria

Desde mediados de los 70's, la banca mexicana fue incorporando de manera gradual una serie de medidas introducidas con el fin de estimular en los banqueros privados el interés por modernizar al sistema con los adelantos que se experimentaban en otros países.

En esos años, el sistema bancario estaba totalmente fraccionado en las diversas bancas especializadas; al mismo tiempo, las tasas de interés (activas y pasivas) estaban fuertemente reguladas mediante la fijación por parte de Banco de México.

Esta misma institución se encargaba del manejo del encaje legal y de los cajones selectivos, que con el tiempo, estos instrumentos se fueron complicando, haciendo muy compleja su administración.

Ante esta situación, dentro de las esferas del gobierno surgió un inusitado interés por actualizar al sector bancario, debido al reconocimiento de que éste se encontraba anquilosado y arrastraba una fuerte carga de disposiciones que impedían su crecimiento y lo hacían poco eficiente y accesible.

Entre 1975 y 1982 se dio un importante avance en el proceso de conversión institucional: el número de instituciones bancarias pasó de 243 a 68 instituciones; de éstas últimas 34 operaban ya bajo la figura de banca múltiple concentrando el 98% de los activos totales, 11 bancos de depósito, 9 sociedades financieras, 5 bancos de capitalización, y 1 banco hipotecario, encontrándose 6 en proceso de liquidación.

La elevada concentración de activos en riesgo reflejaba la estrecha vinculación e interdependencia existente entre las instituciones bancarias y los grupos industriales: en 1979 los 4 bancos principales concedieron al 0.5% de los usuarios el 44% del crédito total otorgado.

Así mismo, entre estos años se introdujeron una serie de acciones; dentro de las cuales destacan:

- La flexibilización de la fijación de las tasas de interés más acorde con el mercado interno y externo;
- Adecuación y uso menos frecuente del sistema de encaje legal y de los cajones selectivos de crédito;
- Facilitar la fusión de instituciones para lograr economías de escala y estructuras operativas más rentables y competitivas;

a) Modulación en la fijación de tasas de interés.

La desregulación en las tasas de interés es un proceso que tomó mucho tiempo en madurar y culminarse. A fines de 1973, las presiones inflacionarias internas y externas y el poco efectivo resultado observado en la liberación en las tasas de interés domésticas, abrió la puerta a un proceso de desintermediación financiera.

Este hecho así como la preferencia de los usuarios de servicios financieros por la ventanilla única obligaron a que las autoridades modificaran la Ley General de Instituciones de Crédito en 1974 a fin de permitir la agrupación de instituciones financieras bajo la figura de banca múltiple y dar mayor flexibilidad a los bancos en el control de las operaciones pasivas y activas.

En 1975 fue interrumpido este proceso con la irrupción inflacionaria y el ascenso de las tasas de interés generada en las principales economías mundiales, obligó a las autoridades a abrir un compás de espera para continuar con una paulatina transformación.

La difícil situación financiera, hizo evidente las rigideces del sistema pero también de sus capacidades para coadyuvar a superar esta situación. En primer término, con el objeto de aminorar la desintermedicación las autoridades tuvieron que modular el manejo artificial de las tasas de interés, las cuales se encontraban por debajo de su punto de equilibrio. Esta situación afectaba la competitividad y rentabilidad bancaria,

Asimismo, en 1977 con el propósito de acrecentar las fuentes de financiamiento, el gobierno federal creó nuevos productos financieros como los Petrobonos y los Certificados de Tesorería de la Federación CETES y simplificó el sistema de encaje legal y se flexibilizó la fijación arbitraria de las tasas de interés.

Sin embargo, quedaba pendiente lo referente a la fijación de tasas de interés. En 1977, con la decisión de establecer el rendimiento a los depósitos en dólares tomando como referencia diaria la tasa de los depósitos del eurodólar + 1. Esto ayudó a evitar salidas de capital y desviaciones respecto a los mercados externos.

Con los CETES, se amplió el mercado de dinero en el cual las tasas estuvieran determinadas por mecanismos de precios en mercado abierto (como fue la revisión semanal de tasas), separar el efecto monetario sobre el déficit público y la demanda agregada así como un mejor control de la base monetaria.

b) Adecuación del encaje legal y de los cajones selectivos de crédito.

Durante muchos años (casi todo el período del “desarrollo estabilizador”) hasta prácticamente 1988, el encaje legal y los cajones selectivos habían constituido los principales instrumentos de regulación de la liquidez y del volumen de crédito a la economía.

Particularmente, el encaje legal llegó a adquirir tal relevancia que representó la fuente de financiamiento más importante del gobierno federal durante la astringencia de financiamiento externo y de los sectores productivos estratégicos.

Por otra parte, cierto es que cada gobierno imprimía el perfil que más le acomodaba a dichos cajones, resultando una variada gama de porcentajes de reserva obligatoria sobre pasivos que excedieran al saldo existente a cierta fecha, se determinaron límites o topes máximos de ciertos pasivos o diferenciación de tasas aplicables regionalmente hablando.

En 1975, el ascenso de los niveles de inflación y ascenso de tasas de interés externas se reflejó en un incremento en el déficit en la balanza comercial y en el acrecentamiento del déficit del sector público, por lo que hubo la necesidad de reducir los cajones selectivos a ciertos sectores prioritarios como vivienda y agropecuarios, entre otros, y permitir la agrupación de instituciones y ventanillas bajo la figura de banca múltiple.

Este hecho se reflejó en la elevación de los porcentajes del encaje legal para canalizar los volúmenes requeridos por el sector oficial y culminó con el retiro del Banco de México del mercado cambiario y la consecuente devaluación de 1976.

Asimismo, para evitar despresurizar el componente de tasas de interés sobre déficit, el banco central tuvo que reintroducir el manejo de éstas, ocasionando un agudo proceso de desintermediación ya que las tasas ofrecidas no eran atractivas en términos reales.

Según sus detractores, estas características hicieron que el encaje legal se convirtiera en un sistema complejo, oneroso para las instituciones bancarias y difícil de administrar para el banco central.

Una vez formalizada la banca múltiple en 1977, la desregulación que representó la tasa única de encaje tuvo sus ventajas en materia de control, ya que evitó las distorsiones en los requerimientos de reserva y de la oferta monetaria.

En 1977, con las nuevas fuentes de financiamiento del déficit (petrobonos y CETES), permitió reducir significativamente el coeficiente de encaje legal, y fijar una tasa de reserva única promedia de 37.5% y eliminar el encaje marginal. Esto representó ampliar los márgenes de operación de recursos en cartera libre para los bancos para canalizarlo al sector privado.

Destaca también la transferencia de la protección de depositantes a un mecanismo propio bancario que garantizara las obligaciones asumidas, creándose el Fondo de Protección de Créditos a cargo de las propias instituciones bancarias, constituido con recursos propios de los bancos para proporcionar confianza y seguridad al ahorrador sobre la recuperabilidad de sus depósitos.

En cuanto a su repercusión macroeconómica, entre 1976 y 1981 el ahorro interno se mantuvo prácticamente estable, al mantener una proporción respecto al PIB en un rango de entre el 21 y 22 %.

Asimismo, la participación del ahorro externo se mantuvo estable en 3 % hasta 1979, es en 1980 y 1981 que aumentó al permitirse depósitos en pesos nominados en dólares duplicándose a 6 %.

Por otra parte, la ampliación de la brecha entre ahorro e inversión y el déficit del sector público generaron presiones suficientes para elevar el déficit en cuenta corriente y con ello sobre el tipo de cambio, el cual finalmente terminó con una devaluación de más del 100 % al pasar de 23.0 en 1981 a 53.8 al finalizar 1982 y con ello la crisis económica y la nacionalización bancaria.

2. Regulación y Desregulación como Banca Nacionalizada

De 1982 a 1987, México experimentó un entorno económico poco favorable y sin duda, de los más difíciles: dolarización, devaluación, nacionalización bancaria, caída de los precios de petróleo, terremoto, menor crecimiento, mayor inflación, desempleo.

En tanto, el mundo occidental vivía una auténtica revolución financiera, derivado de otra revolución como fue la de telecomunicaciones y la informática, que dieron paso a la articulación de grandes empresas y consecuentemente, de mercados, es decir, lo que hoy se denomina globalización.

Estos cambios se dieron en un marco de tensión financiera internacional, derivada del shock petrolero, en una disputa por captar los petrodólares, vía mejores rendimientos financieros, trayendo aparejada la volatilidad cambiaria en los centros financieros, estancamiento económico, proteccionismo, que afectó de diferente grado a todos los países del orbe, particularmente por la menor disponibilidad de recursos financieros.

Así, los movimientos al alza en las tasas de interés dieron paso a la desregulación financiera en los centros financieros internacionales y a su transmisión hacia otras latitudes con diferencias de tiempo, condiciones y profundidad.

Estos cambios incidieron directamente en la operación bancaria mexicana, que a consecuencia de la crisis derivada de la caída de los precios del petróleo, dieron una combinación explosiva: aumento de la deuda externa, depreciación del tipo de cambio, salidas de capital y una profunda desintermediación financiera, esto se sintetizó en la crisis económica.

En 1982, agobiado financieramente el gobierno federal decretó la nacionalización bancaria y el control generalizado de cambios, como respuesta y solución alternativa al inminente riesgo sistémico que implicaba para el sistema financiero y para la economía en su conjunto. El alto nivel de apalancamiento en moneda nacional y en dólares de las empresas condujo a que éstas cayeran en cartera vencida, elevándose considerablemente los riesgos de insolvencia.

Los años de 1982/83 fueron particularmente difíciles para la banca, la cual se encontraba técnica y financieramente quebrada. Los índices de cartera vencida /cartera de crédito total pasaron de 2.1 % en 1981 a 4.0 y 4.7% en 1982/83; para esos mismos años, la relación de cartera vencida /capital y reservas pasaron de 57% a 223% respectivamente.

Las circunstancias hicieron que el gobierno federal introdujera a la banca en una situación de represión financiera "obligada", elevando la participación relativa del gobierno en el mercado de dinero, aumentando el encaje legal, y manteniendo tasas de interés reales negativas.

Los banqueros fueron acusados de sacar dólares y también de prácticas bancarias inadecuadas como los créditos de complacencia que los banqueros privados otorgaban a las empresas de sus accionistas, de estar estrechamente ligados a ciertos grupos empresariales y a empresas específicas.

Esto afectó particularmente a bancos subsidiarios de empresas. La relación de interdependencia se reflejaba en una elevada concentración de activos en riesgo: en 1979 los 4 bancos principales concedieron al 0.5% de los usuarios el 44% del crédito total otorgado.

En este contexto, el 1° de septiembre de 1982, casi por concluir la administración del José López Portillo, el ejecutivo federal sometió al Congreso de la Unión el decreto de expropiación bancaria y un paquete de reformas a los arts. 25 y 28 de la Constitución Política, en donde se planteaba el nuevo régimen de operación sobre el cual surgiría la nueva figura jurídica, esto es la de Sociedades Nacionales de Crédito.

En 1983, se fijaron los objetivos del servicio público de banca y crédito, estableciendo una serie de medidas dentro de las que destacan:

- El establecimiento de un sistema de garantías para la protección de los intereses del público, esta fue el origen de lo que posteriormente conocimos como Fondo nacional de apoyo preventivo, luego el Fobaproa actualmente como IPAB;
- la introducción de la banca dentro de la política económica como instrumento de desarrollo económico;
- la reestructuración del sistema financiero nacional, mediante la redefinición de ámbitos de cobertura en la prestación de servicios para cada intermediario;
- se emprendió el proceso de liquidación o indemnización a los ex-accionistas y la venta de activos no bancarios.

Respecto a la continuidad de la modernización, la nacionalización influyó de diversa manera:

- Facilitó el proceso de desregulación de tasas de interés y desarrollo de nuevos productos, el saneamiento, la incorporación de nueva tecnología;
- Representó un instrumento eficaz en el financiamiento gubernamental, que en su ausencia hubiera significado severos problemas de viabilidad del Estado y por ende de la gobernabilidad;
- Se intensificó el proceso de la reestructuración del sistema bancario mediante la fusión de instituciones y la formación de las agrupaciones financieras en su perspectiva de conformar la banca universal;

- Avanzó en la elevación de los niveles de eficiencia y productividad.

Durante el período de banca nacionalizada, se promovieron las fusiones y terminación de la conversión del sistema en banca múltiple; mientras que en 1975 existían 243 instituciones bancarias, para 1982 este número se redujo a 68 instituciones, de las cuales 34 operaban ya bajo la figura de banca múltiple operando el 98% de los activos totales, 11 bancos de depósito, 9 sociedades financieras, 5 bancos de capitalización, y 1 banco hipotecario, encontrándose 6 en proceso de liquidación.

Asimismo, se logró una mayor diversificación del sistema con la incorporación y crecimiento de los intermediarios no bancarios. Este hecho se reflejó en que la banca redujera su penetración financiera de 96 a 72% en estos años, debido al mayor control respecto a otros intermediarios que gozaron de mayor libertad derivado de un marco regulatorio más favorable.

El problema de los bancos articulados a grupos industriales se resolvió parcialmente, más no el de las vinculaciones con empresas sea por participación accionaria o por crédito, siendo visto como una consecuencia lógica e inevitable de funcionamiento bancario en una economía de mercado.

Con la banca nacionalizada, el gobierno actuó de manera deliberada, permitiendo que estos empresarios se mantuvieran como accionistas de la serie B, formando parte en al toma de decisiones y dirección del banco.

Dentro de las reformas legislativas de 1984, destaca el límite de financiamiento del banco central al sector público, la emisión de aceptaciones bancarias y pagarés con rendimiento liquidable al vencimiento, así como de la participación de los bancos en el capital de otros intermediarios no bancarios, a efecto de liberar a éstos de la nacionalización.

En 1985, una vez concluido el tránsito de banca especializada a banca múltiple, se continuó con el proceso de racionalización bancaria, de 29 instituciones existentes, se redujo a 20, redefiniéndose por el criterio regional, quedando 6 de cobertura nacional, 8 bancos de operación multiregional y 6 de cobertura local, reflejándose en una mejor cobertura y reducción de los costos de operación.

En este mismo año, debido a la problemática económica, la banca nacionalizada le correspondió desempeñar un papel fundamental en el financiamiento del déficit público. El financiamiento al sector público aumentó sensiblemente al tiempo que disminuía la captación real (desintermediación), repercutiendo en una pérdida de competitividad y rentabilidad para los bancos respecto a otros intermediarios (casas de bolsa en particular).

A fines de 1985, las condiciones de emergencia por el terremoto, ampliaron el problema de financiamiento del déficit público, lo que indujo a regresar a la fijación de tasas CETES en términos reales negativas, lo que se manifestó casi de inmediato en la caída del ahorro y la captación bancaria, en una reducción de su demanda en el mercado y obligado al gobierno a recurrir a la emisión primaria

La banca nacionalizada jugó también un papel importante a la reconstitución del aparato productivo a través de las múltiples reestructuraciones de deuda de empresas privadas del FICORCA, y con un tratamiento fiscal favorable para las empresas endeudadas.

Adicionalmente, el financiamiento al sector privado se restringió, vía alza en la tasa activa de interés que aumentó de 48.8% a 74.3% al finalizar el año, lo que repercutió en un decrecimiento real del saldo crediticio a dicho sector de -7.9%.

En dicho comportamiento influyó el alto costo de los cajones selectivos de crédito otorgado a tasas preferenciales, lo cual por efecto de transferencia presionaba al alza las tasas activas de la cartera libre. De hecho, varias representaciones de entidades financieras del exterior domiciliadas en México, aprovecharon esta desintermedicación captando pesos afuera y colocándolos aquí, en una triangulación altamente redituable.

No obstante que el porcentaje de encaje legal en este año fue de 10% contra 48% precedente, esta bajo no se dio en realidad, ya que se requirió que la banca invirtiera obligatoriamente el 35% de su captación en títulos de deuda gubernamental y 3% en bonos de la banca de desarrollo.

La relación de cartera vencida / cartera total o también llamado índice de morosidad, después de haber alcanzado en 1982 el 4%, descendió y se mantuvo sostenido entre 1983 y 1988, derivado que el grueso del financiamiento se dirigía al sector público.

En 1986, la situación económica empeoró, a consecuencia de la drástica caída de los precios internacionales del petróleo, aumentando sensiblemente los déficit público y externo y con ello, la liquidez de la economía, aumento de la inflación y las tasas de interés domésticas y generando presiones sobre el tipo de cambio.

La tasa de financiamiento marginal de la banca comercial al sector público se mantuvo hasta mediados de 1986 en 92.2% y logró reducirse a fines de ese año a 77.2%; en contraparte el financiamiento al sector privado en términos de saldos promedio pasó de 54.3% a 44.1% en esas fechas, todo ello como producto del cambio de fórmula de colocación de CETES vía subasta, con la salvedad de que se podría reducir el monto cuando la tasa ofrecida en las posturas se considerara fuera demasiado alta.

En ese de 1986, se constituyó en el Banco de México el Fondo de Apoyo Preventivo a las Instituciones de banca múltiple (FONAPRE), a efecto de llevar a cabo las operaciones preventivas y correctivas necesarias para preservar la estabilidad de las instituciones y evitar que los problemas financieros resultaran en perjuicio de los ahorradores, es decir una especie de seguro de ahorro.

Dicho mecanismo operaba con aportaciones de las entidades financieras (no mayores de 7 centavos por peso captado), se cubría al 100% de los depositantes, de fondos prestados y de los productos de dichos fondos.

Desde su inicio, el FONAPRE enfrentó diversos problemas, dentro de los que destacan:

- Dificultad de obtención de información confiable y oportuna de los intermediarios;
- Insuficiente conocimiento de la problemática de las instituciones para diagnosticar y determinar las medidas correctivas, debido a su falta de participación en el Consejo Directivo y de coordinación con autoridades del ramo y,
- Mecanismos de apoyo inadecuados (sustitutos de faltantes de capital, créditos para compensar activos improductivos, absorción de castigos y quebrantos y préstamos para la indemnización de personal).

En 1987, la citada canalización marginal de la banca múltiple al sector público se fijó en 51%, distribuido en 10% en depósitos en efectivo con devengo de interés, 35% en créditos al gobierno federal y 6% en bonos de la banca de desarrollo, quedando 25% en cartera libre, 7.8% en cajones selectivos y 16.2% en otras inversiones. Cabe destacar que el financiamiento a la banca de desarrollo llegó a representar en 1988 hasta el 10% de los recursos captados por la banca comercial.

En este año, el desplome del mercado accionario desajustó a todo el sistema financiero, derivado de lo poco atractivo que representaban las tasas bancarias, los depositantes se orientaron masivamente y morbosamente al mercado de capitales, tragándose el anzuelo de la "alta rentabilidad" con la innegable desatención maliciosa de autoridades.

Guillermo Prieto Fortún alto funcionario de la SHCP utilizó el apelativo de "economía de casino" para hacer referencia a la ola especulativa que de manera generalizada experimentó la economía mexicana a principios de 1987. A este mismo aspecto, se reconocía que dicho crecimiento bursátil se dio en un marco de normas y regulaciones demasiado laxas que permitieron abusos y excesos. _14/

Se produjo así la especulación en el mercado bursátil, impulsada artificialmente por el interés despertado de la emisión de los títulos bancarios denominados Certificados de Aportación Patrimonial, CAP's "para capitalizar dichas instituciones". Durante los primeros 9 meses de 1987, el IPC creció en 4720% hasta el brutal desplome en octubre de ese año. ¿Quién había dicho que los especuladores nunca más nos saquearían?

En materia de tasas de interés, los CETES dieron un rendimiento de 90% en octubre de 1987 ascendiendo a 121.84% en diciembre de ese año contra un rendimiento anualizado promedio en bolsa de 300%. En diciembre de ese año, una vez saciada la desmedida ambición, las autoridades dictaron medidas restrictivas, para reducir la liquidez existente.

El régimen regulatorio se reforzó unilateralmente para los bancos (nacionalizados) limitándoles el rendimiento que podían ofrecer en sus instrumentos de captación de recursos, se impuso nuevamente la obligación a los bancos de otorgar crédito directo al Sector Público a tasas inferiores a las del mercado. A las casas de bolsa se les dejó en prácticamente la total libertad.

Ante estas circunstancias, los bancos tuvieron que desarrollar nuevos instrumentos fuera de balance para darle la vuelta a los controles; las cuentas maestras fueron una alternativa, las sociedades de inversión, la mesa de dinero, todas por cuentas de terceros, vía fideicomisos para hacer alguna competencia a las casas de bolsa que atraían recursos por rendimiento o por liquidez.

Resultados 1982/89: el número de usuarios, de sucursales y de empleados bancarios se mantuvo prácticamente igual; la capitalización creció en 139% real, lo que permitió que su cociente de Capital Contable/ Activos Totales ascendiera de 2.75 a 6.48%; las utilidades aumentaron en cerca de 200% y el margen financiero se mantuvo por encima del 10% por varios años, reduciéndose a 6 en 1990; los costos de operación o corrientes se mantuvieron.

Con la desregulación iniciada en 1988, este índice ascendió nuevamente a 4% en 1990 para continuar su carrera ascendente en los siguientes años debido a la casi nula cultura crediticia expresada tanto en la evaluación y autorización de créditos, como en el seguimiento y control de las recuperaciones y a operaciones dolosas

Se forjaba lo que más tarde denominaría Carlos Díaz – Alejandro como “adiós represión financiera, hola crack financiero”.

3. Desregulación y privatización bancaria 1988-1994

El tema de la liberalización financiera fue abordado en algunos documentos oficiales y por varios e investigadores de la época, como un asunto a resolver de la paradoja de la represión y hablaban más de la necesidad de “reregular” que de desregular, aunque en esencia estos conceptos son semejantes.

Bajo esta lógica, se aprecian en lo fundamental tres etapas de la reforma financiera en México:

- **Consolidación institucional.** De mediados de los años 70's hasta finales de los 80's, corresponde a un proceso gradual de conversión de la banca especializada en banca múltiple, facilitada y sustentada fundamentalmente con la nacionalización bancaria; en esta sé reconfirma no solo el sector bancario sino el conjunto de intermediarios financieros, mediante regulaciones que asignan responsabilidades para cada uno de ellos así como a través de fusiones;
- **Desregulación Financiera y privatización Bancaria.** De finales de los años 80's a mediados de los 90's, caracterizado por el dismantelamiento de regulaciones a la operación financiera y apertura a la competencia externa, liberación del tipo de cambio y tasas de interés, supresión del encaje legal y cajones selectivos de crédito, introducción de nuevos servicios financieros, aparición de la figura grupo financiero y presencia de corporaciones financieras extranjeras compitiendo directamente en el mercado.

- **La crisis financiera y el reacomodo del sector financiero.** Inicia con la crisis de diciembre de 1994, traducida en la devaluación de nuestra moneda, la hiperinflación, la insolvencia bancaria y los programas de saneamiento, la implantación de los esquemas de autorregulación y la desnacionalización de la banca.

La primera de estas etapas ya ha sido analizada en el apartado anterior, corresponde ahora revisar las dos últimas etapas, que es lo que se expondrá a continuación.

3.1. Esquema de Modernización Económica y Financiera.

En México el proceso de apertura y desregulación económica en general y financiera en particular ha respondido a la consideración gubernamental de ser ésta una responsabilidad obligada para insertar a nuestro país a las corrientes y tendencias mundiales de globalización del libre mercado y movilidad de capitales.

De acuerdo con ella, esta decisión permitiría elevar la eficiencia del sistema financiero y la confianza del público inversionista, factores que permitirían no solo el retorno de capitales fugados en décadas pasadas, sino crear las condiciones favorables para convertir a nuestro país en un centro de atracción mundial de capitales.

Del análisis al contexto precedente y de los matices que mostró la administración de Carlos Salinas de Gortari nos llevan a considerar que su arribo a la Presidencia de la República significó la continuidad del camino de su predecesor. En materia financiera como en otros campos, se partió de la tesis de que un sexenio había sido suficiente y que era momento de dar marcha atrás al decreto de expropiación de la Banca por parte del Estado y regresar ésta a sus propietarios originales.

Resulta también evidente considerar que los exbanqueros tuvieron siempre el apoyo gubernamental y que su disciplina fue premiada durante el período de la nacionalización al cederles totalmente la operación del sector bursátil (Casas de Bolsa) a partir de la cual alcanzaron el enriquecimiento, coronada con la especulación desatada en 1987 en la bolsa de valores y de la cual obtuvieron recursos suficientes como para "pagar bien" al gobierno el retorno de lo que había sido temporalmente despojados: su propiedad bancaria.

Para ello, requerían de todas las facilidades para reagruparse y operar con mayor libertad para cumplir su cometido de encarar la modernización del sistema financiero.

A fin de tener el contexto de política económica necesario bajo el cual se desarrolló la desregulación y que dicho contexto fue determinante en el estallamiento de la crisis bancaria, conviene plantear las características fundamentales de dicho marco para así adentrarse a los mecanismos y formas de la desregulación financiera.

La estrategia de modernización financiera de Carlos Salinas de Gortari, consistía en dos vertientes: la estabilización y el cambio estructural, teniendo como principales directrices planamente articuladas unas con otras:

- **Reforma del Estado**, sustentada en el redimensionamiento y refuncionalización de éste (privatizaciones, reformas económicas y políticas, democratización y pluralidad política);
- **Desregulación Interna**, insertar a México a la corriente globalizadora (apertura comercial, eliminación de restricciones a la libre empresa, eficiencia y competitividad micro, suscripción de tratados de libre comercio);
- **Modernización Financiera**, disciplina fiscal, desregulación financiera, privatización y apertura del sector financiero nacional, sostenimiento de niveles adecuados de reservas internacionales;
- **Reforma Fiscal**, saneamiento de las finanzas públicas mediante un estricto control del gasto, del endeudamiento público y en menor grado, la adecuación de la estructura impositiva, para favorecer y alentar la inversión;
- **Fortalecimiento del Ahorro Interno**, liberación del tipo de cambio y tasas de interés para alentar el proceso ahorro-inversión y atraer el financiamiento externo.

Al respecto, cabe aclarar que la liberación del tipo de cambio fue relativa, ya que la doble paridad establecida (para operaciones entre particulares y gubernamentales) fue un fracaso ya que en realidad, el tipo de cambio fue utilizado como un ancla para reducir la inflación de manera exógena y un tanto artificial. Esta deficiencia condujo, en un contexto de apertura comercial, a la profundización del déficit en cuenta corriente, la cual fue el detonador de la crisis de 1994.

Estas directrices formalmente propuestas tenían un eje y objetivo principal: abatir los niveles de inflación, a niveles cercanos al de nuestros principales socios comerciales.

“La venta de casi 200 empresas públicas, el gobierno captó el equivalente a 16 mil millones de dólares, permitiendo paralelamente el regreso de capitales golondrinos en niveles calculados a los 20 mil millones de dólares” En éstas se incluye a Telmex, bancos, etc. Estos recursos se orientaron a disminuir el saldo de la deuda interna a niveles de 15% respecto al Producto Interno Bruto, PIB. _5/

Desde la perspectiva del programa de estabilización, se redujo la inflación de 200% a tasas de 50% hasta alcanzar niveles de 12 %. El cambio estructural se manifestó en la sustancial reducción de la deuda externa que pasó del 75% que representó en 1986 al 25% en 1991. El déficit fiscal que en 1987 superaba el 15% como proporción del PIB, en 1991 llegó a 2% y en 1992 se alcanzó un superávit nunca registrado en los 25 años anteriores.

Se hace notar también que mientras que en 1985 éramos un país proteccionista, tras una acelerada apertura comercial en 1992 nuestra economía era una de las más abiertas del mundo. Para rematar estas argumentaciones falaces, se mencionaba que al 31 de marzo de 1992 la inversión extranjera en renta variable (mercado de valores) ascendía a poco más de 25 mil millones de dólares cifra que contrastaba con los 6 mil millones de dólares existentes un año antes.

Todo a solo 10 meses de haberse vendido el primer banco, a la desregulación que situaba a nuestro país en una de las más avanzadas del mundo y en general, al clima de confianza existente y a las prometedoras expectativas de los inversionistas en el gobierno y en el país. En ese año México fue líder entre los mercados emergentes. _11/

Dentro de esta estrategia, Salinas destacó como un elemento de relevancia “que las reformas al sistema financiero respondían a la necesidad de establecer las condiciones para una sana competencia, diversificación y fortalecimiento de dicho sistema, atribuyendo en particular al mercado de valores la misión de captar ahorro externo.” _5/

3.2 Desregulación Financiera y Privatización Bancaria

En México, la desregulación bancaria o financiera surge no como una necesidad del desarrollo de los mercados financieros como sucedió en los países desarrollados, sino como una medida impuesta por los organismos financieros del exterior, principalmente por el Fondo Monetario Internacional (FMI), en respuesta a los compromisos acordados en las famosas cartas de intención, derivadas de las crisis económicas y de la necesidad de reestructuración financiera de la deuda externa (pública y privada) con la banca acreedora internacional en los 80's.

Este tipo de presiones ya se escuchaban en México desde 1976, a través de las deliberaciones sobre liberación de servicios financieros en la Ronda de Uruguay al interior del GATT, en donde se insistía en la participación de nuestro país en dichos acuerdos.

Con el problema del endeudamiento externo, reforzaron estos argumentos so pretexto de coadyuvar al mejor desempeño macroeconómico y de administración financiera que en esencia buscaba garantizar el pago de los compromisos financieros con el exterior.

La premisa gubernamental fue el atraer capitales y/o evitar su salida, bajo un modelo “exitosamente” aplicado en otros países en desarrollo de América Latina y del sudeste asiático, accediendo a desregular sus sistemas económicos y financieros.

De esta manera, la aceptación del gobierno mexicano de participar en la ronda de deliberaciones sobre liberación de servicios financieros en el seno del GATT (hoy OMC) permitió iniciar el proceso desregulatorio hasta cierto punto de manera gradual;

Más tarde, con la suscripción del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá, estas negociaciones se profundizaron pero ya sobre un amplio margen de cesiones ya otorgadas, por lo cual fue necesario ofrecer concesiones adicionales, como él referente a acelerar los tiempos y agilizar más en la desregulación para posibilitar la presencia foránea.

Bajo este marco, la tarea inicial fue la adecuación del marco regulatorio _14/a fin de evitar diferencias regulatorias entre México y sus competidores que representaran desventajas para los intermediarios nacionales o extranjeros que operaran en nuestro país.

Una de sus resultantes fue que se requería ampliar los márgenes de libertad de las operaciones activas y pasivas de las instituciones, de alentar el surgimiento de nuevos instrumentos de inversión, de depósito y de servicios accesorios, acompañado de un supuesto más efectivo sistema de monitoreo y la adopción de principios de vigilancia prudencial dentro del organismo regulador, es decir, la Comisión Nacional Bancaria (hoy CNBV) y de prácticas autorreguladoras, códigos de conducta, estándares internacionales, en donde los propios intermediarios son los responsables de su aplicación. _14/

Esta conceptualización sin embargo, desde su origen fue contradictoria ya que por un lado se desreglamentaba y adecuaba el régimen normativo y por otro, se cedía el ámbito de los nuevos mecanismos de supervisión y vigilancia a las propias instituciones financieras, gestándose así un ambiente totalmente descontrolado.

En relación con las crisis experimentadas por países que habían implementado la desregulación, en diversos foros se hablaba de cuidar no caer en excesos de políticas liberalizadoras o demasiado laxas, de buscar un equilibrio entre estas fuerzas pero en la práctica seguían criterios que dejaban prácticamente en total libertad a los intermediarios.

Los argumentos sobran, “mejoramiento de la eficiencia de las instituciones, incrementar la competencia y elevar los niveles de capitalización mediante mayor inversión de accionistas, etc.” Como afirmara en su momento Pedro Aspe, Secretario de Hacienda y que la presencia de competidores extranjeros presionaría a los nacionales para instrumentar las medidas de racionalidad convenientes para elevar su eficiencia y competitividad del sistema.

Se concluía que en este proceso de desregulación y liberalización lo más adecuado era encontrar un compromiso razonable entre los diversos agentes participantes en el sector financiero, minimizar los riesgos sistémicos y proteger el interés general, y por otro lado, atender necesidades de desarrollo del mercado a fin de evitar distorsiones entre los intermediarios, reconociendo la necesidad de establecer reglas claras, flexibles y responsables.

Se retomaban así, los preceptos liberales propalados e impulsados por los agentes financieros internacionales como el Fondo Monetario Internacional, del Banco Mundial, la OCDE y del GATT (hoy Organización Mundial del Comercio).

La liberalización era concebida formalmente por las autoridades federales como parte de una estrategia de modernización económica, sustentado en acciones congruentes de modificación jurídica, patrimonial y regulatorias. Estas acciones permitirían proyectar una verdadera revolución productiva de largo plazo. _9/

La modernización financiera consistió en esencia:

- **Liberalizar mercados;**
- **Adecuación del marco regulatorio;**
- **Mecanismos de supervisión prudencial y autoevaluación;**
- **Privatización bancaria;**
- **Grupos Financieros como figura nueva figura jurídica;**
- **Ampliar la presencia de intermediarios extranjeros.**

Se destacaban los efectos de esta revolución financiera en el sector real de la economía, la cual sería la que impulsaría la competitividad del sector productivo, específicamente de la mediana empresa por la vía de menores costos como de financiamiento, permitir el desarrollo integral de los mercados y fortalecer la confianza de los inversionistas.

Se decía: la simplificación administrativa y la autorregulación debían avanzar por el mismo camino. _9/

Por otra parte, esta decisión estaba contenida en el programa de estabilización y ajuste económicos que incluía el paquete de reformas derivadas de la renegociación de la deuda externa dentro del cual se encontraba el compromiso explícito de privatización de la banca.

En 1988 el gobierno se propuso iniciar la implementación de medidas tendientes a la privatización bancaria para reincorporarla al sector privado, a la competencia interna y externa y a operar bajo leyes del mercado, preparando el terreno de la desregulación, a fin de devolverle su capacidad competitiva, darle transparencia y disminuir riesgos realizando sus operaciones acordes con el mercado.

A partir de ese año y en un tiempo relativamente corto, la banca logró alcanzar la libertad para fijar sus tasas de interés libremente en el grueso de sus operaciones, para emitir títulos de deuda como las aceptaciones bancarias (AB's) indiscrimina y sí límite alguno; invertir los recursos captados a su total discreción con el único requisito de mantener un "razonable coeficiente de liquidez, de capitalización y de reservas" niveles que nunca se respetaban o cumplían.

Dentro de las disposiciones destacan:

- emisión de AB's sin límite o restricción alguna; siempre y cuando se cumplieran los requisitos de capitalización (el rendimiento y plazo estarían libremente fijados por el mercado);
- con el objeto de darle mercado a dichas AB's, se autorizó la recompra de dichos títulos, creándose el mercado interbancario;
- se determinó que los pasivos de AB's no serían sujetos de reglas de canalización obligatoria, siendo el 30% del monto obligadamente invertible en CETES y BONDES o depósitos en Banco de México devengando intereses;
- se permitió que ahora se incluyeran a los bancos en las subastas de CETES por cuenta propia y de terceros, lo cual solo estaba permitido a casas de Bolsa;
- se autorizó la emisión de títulos de deuda al sector privado e instrumentos para atraer la inversión extranjera como las acciones de libre suscripción y los llamados fondos neutro, Tesobonos, Pagafes, Ajustabonos y otros instrumentos indizados.

Estas medidas dieron un vuelco de los depósitos tradicionales los cuales medidos como proporción de la captación total pasó de representar 1.8% en septiembre de 1988 a 48.7% en tan solo tres meses después.

Asimismo, dicha expansión permitió que el crédito al sector privado se recuperara, haciendo que las AB's fueran virtualmente un instrumento de fondeo del crédito.

Otro cambio cualitativo fue la importancia alcanzada por los Bondes y los Pagafes, quienes desplazaron a los CETES, dentro de los instrumentos de deuda del gobierno federal. Los Bondes por estar exentos de ISR, y los Pagafes por ser títulos de crédito emitidos por el gobierno federal denominados en dólares y pagaderos en pesos.

Dentro de la estructura de valores en circulación la participación de los CETES se redujo 50% en 1987 a 31% en 1988; en el caso de la captación bancaria las AB's representaron en 1988 el 38%, los Cetes el 22% y los Bondes el 14%.

En abril de 1989, los instrumentos tradicionales se empataron con el régimen de las AB's, al suprimirse el control sobre la fijación de tasa máxima de interés y el régimen de inversión obligatoria, quedando eliminado por completo el antiguo régimen. Por esta razón, dicho instrumento de fondeo experimentó una reactivación inmediata, elevando su coeficiente de participación dentro de la captación total de 32.6% en marzo de 1989 a 83.3% en mayo de 1990.

En este contexto se observa que descendieron los instrumentos gubernamentales y ascendieron los bancarios (privados) y con ello el crédito a dicho sector. En 1989 se modificaron prácticamente todos los instrumentos jurídicos:

- Se permite por primera vez en 50 años, se abre a la inversión extranjera participar la participación minoritaria (10% del capital pagado) en el capital institucional de todos intermediarios financieros, con el fin de capitalizarlos, atraer tecnología de punta, efficientarlos y hacerlos competitivos con los estándares internacionales;
- Se permitió la formación de grupos financieros para generar sinergias dentro de los sectores de intermediación y economías, hasta alcanzar una ventanilla única de la banca universal;
- Se sustituyó el encaje legal por el coeficiente de liquidez (30%) y eliminaron los cajones selectivos;
- Se introdujeron al mercado nuevos instrumentos indizados;
- La CNV autorizó a las empresas privadas emitir obligaciones quirografarias y certificados de participación inmobiliaria indizados al tipo de cambio;

A principios de los 90's, se marcaba una tendencia a escala mundial: la banca universal; bajo ésta figura, se brindan todos los servicios financieros de manera integrada en una sola oficina, generando sinergias y economías que redundan en el abatimiento de costos y en mayores niveles de eficiencia que repercuten en el usuario de dichos servicios. _4/

- Surgen los grupos financieros con el aliciente para rebasar las limitaciones de la banca múltiple, creándose verdaderos supermercados de servicios financieros sobre la base del esquema del conglomerado, asociándose incluso entidades distintas como bancos y seguros.

No obstante, se reconocía en los medios oficiales que esta figura entrañaba riesgos como el de concentración económica, transmisión de problemas financieros, conflictos de intereses, posibilidad de pérdida de control por parte de autoridades supervisoras y de regulación monetaria.

- Se eliminaron a partir de 1990, las disposiciones que limitaban el desarrollo de la banca universal, acompañado de requerimientos de capitalización sobre activos en riesgo del orden del 14%. También se reconocía que la modernización financiera debía incorporar lo que resultara útil y congruente con la realidad y objetivos del desarrollo.
- En el caso de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, (ver cuadro anexo al final de este apartado) ésta tiene la "virtud de combinar la filosofía de la banca universal con la experiencia y conocimiento de cada intermediario en lo individual. _4/

En mayo de 1990, el Ejecutivo Federal envió la iniciativa de Ley en la cual sustruía en primer término, la exclusividad del Estado en la prestación del servicio público de banca y crédito, restableciendo el régimen mixto de la banca y el crédito, como preámbulo de la desincorporación de la banca que se efectuó entre 1991 y 1992.

En segundo lugar, se anuló la exclusividad de los mexicanos para detentar su tenencia accionaria, al ampliar la participación del capital extranjero hasta 30% del capital en casas de bolsa y bancos y de 49% en los demás intermediarios; ambas medidas eran señal inequívoca de la inminente privatización y apertura (extranjerización) del sistema financiero que estuvo vedada por más de 50 años.

Asimismo, se estableció el máximo de control accionario por persona física sería de 5% y con autorización expresa hasta el 10% estableciéndose de antemano la posibilidad de que el sector privado detentara la mayoría accionaria.

Esta decisión se insertó en la coyuntura en que los gobiernos de México, Estados Unidos y Canadá inician pláticas para la definición de los términos y realización del Acuerdo de Libre Comercio de Norteamérica TLC, conteniendo en éste un capítulo sobre liberalización del sector Servicios Financieros.

Cabe señalar que incluso años antes, éste punto ya había sido abordado en el seno del GATT (Acuerdo General de Aranceles y Comercio) a través de la famosa Ronda de Uruguay en donde se abordaron específicamente el punto de liberalización de los servicios financieros.

A este respecto, se insistía que la apertura debía cumplir tres principios: 4/

- gradualismo,
- selectividad y,
- reciprocidad relativa.

Esta mecánica de autocalificación resultaba altamente cuestionable, pues se dejaba prácticamente en manos de los banqueros una función que debía haberse ejercido por las autoridades correspondientes. La metodología establecida por la entonces CNB se regía únicamente por los siguientes criterios:

- términos de regularidad de pagos,
- otorgamiento de garantías,
- análisis de la situación financiera y administrativa,
- análisis de mercado,
- situación laboral.

En 1991 se dio el último paso en la simplificación del encaje legal, con la eliminación del coeficiente de liquidez, instituyéndose un programa de sustitución gradual de deuda pública, a fin de reforzar el propósito de elevar el caudal crediticio al sector privado y la reducción de márgenes de intermediación, respectivamente.

Es importante la regulación de tasas de interés cubría un amplio espectro de propósitos: en primer término, ya que a través del este instrumento se controla la liquidez monetaria y con ello, la oferta y demanda agregadas de la economía. Así mismo, permitía proteger a los bancos más débiles y a los pequeño ahorradores y acreditados (a tasa preferencial) para atender a sectores prioritarios y proyectos de largo plazo que en condiciones de mercado difícilmente podrían tener acceso a los recursos financieros.

En ese mismo año de 1991, se derogaron los controles cambiarios vigentes desde 1982, con lo cual se dejó libre el movimiento del tipo de cambio, dando paso a un sistema dual por un lado el que regía operaciones particulares y otro de deslizamiento gradual (cuatro centavos de peso mensual). Este esquema resultaba a todas luces inadecuado pero que respondía a una política de anclaje de la inflación a través de este instrumento.

En este año se señalaba el doble reto de los intermediarios financieros, apoyar a la recuperación económica nacional y de su adecuada vinculación externa y capacitarse para competir contra entidades financieras del interior y del exterior.

En 1992 se creó la Coordinación de Supervisores del Sistema Financiero (COSIF), a efecto de establecer las bases de funcionamiento de los grupos financieros y de promover la autorregulación, teniendo al mercado de valores la prueba piloto. Como el propio Roberto Hernández señalara en 1992 “el sistema financiero se ha desarrollado por el movimiento de capitales que en nuestro país ha gozado de libertad prácticamente absoluta” agregando, “la desregulación ha transcurrido en un lapso considerablemente corto”.^{12/}

El entonces presidente de la Bolsa Mexicana de Valores, José Madariaga Lomelín comentaba respecto a la “la inversión extranjera ha disminuido la tasa de interés de mercado de la tasa líder y el costo de financiamiento de las empresas, también ha contribuido al crecimiento del mercado accionario, ejerciendo una presión al alza sobre el precio de las acciones y al ensanchamiento de la oferta”. Señalaba que “una salida del capital extranjero haría bajar los precios de las acciones pero no retiraría los fondos que han llegado a las empresas”^{13/}

Posteriormente en 1993 se formuló la Ley de Instituciones de Crédito a efecto de disponer el marco jurídico que rigiera sus operaciones y estructura accionaria de los bancos recién privatizados; en 1994 se fortalecieron los órganos de supervisión, como la CNB y la autonomía del Banco de México.

Se quiso que la desregulación estuviese acompañada por la supervisión prudencial, por lo que se acordó establecer criterios para la autocalificación y supervisión de cartera crediticia con criterios muy “sui generis”.

Al menos el 80% de la cartera debía calificarse a cada uno de los créditos por un monto superior a 50 mil veces el salario mínimo diario del D. F. y el restante, calificarse en forma global.

Para el proceso de calificación de cartera y de activos en riesgo, se determinaron cinco categorías y sobre la cual se tenía que provisionar reservas preventivas de acuerdo a los porcentajes establecidos por nivel de riesgo:

Categoría	Grado de Riesgo	% Provisiones
A	Sin Riesgo	0
B	Bajo Riesgo	20
C	Riesgo Posible	40
D	Alto Riesgo	60
E	Irrecuperable	100

Uno de los propósitos medulares de la desregulación fue el dotar de mayor eficiencia y competencia en las instituciones bancarias, ello a través de:

- eliminación de topes para el cobro de comisiones de los servicios;
- movimientos de sucursales, (apertura, clausura, cambio o reubicación) que eran sujetos a autorización;
- de apertura de cajeros automáticos,
- de las inversiones en el mercado de capitales (nacional e internacional),
- derogación del control cambiario en los bancos, entre otras.

La privatización bancaria fue el paso más trascendente, o dicho de otra manera, la cereza que coronó el pastel de la fiesta de la desregulación bancaria. En febrero de 1991 el gobierno federal dio el banderazo de inicio del proceso de venta del primero de seis paquetes de los 18 bancos que conformaban la banca múltiple.

Los criterios de venta que se establecieron fueron: experiencia financiero de los promitentes adquirientes (la cual hubo varias excepciones); aquel que presentara el mejor plan de capitalización, descentralización y arraigo regional.

La desincorporación bancaria como fue oficialmente llamada, se llevó a cabo en tres etapas:

- **la valuación de activos** y calidad de su cartera de clientes que realizó independientemente cada una de las instituciones contratando consultorías y despachos de prestigio bajo los criterios de considerar el valor contable, los activos intangibles, el potencial de generación de utilidades, entre otros;

- **registro y autorización de compradores potenciales**, para poder participar en la subasta, tenían que efectuar un depósito de 100 millones de pesos en garantía y cubrir diversos requisitos, entre los que se encontraban el tener reconocida integridad y solvencia moral, probada capacidad y experiencia en el ramo financiero. Las posturas eran en firme y se entregaban en sobre cerrado un viernes y el domingo o lunes siguiente, el Comité técnico daba a conocer al ganador;
- **la transferencia legal de la institución**, sobre la base de la postura más alta, aunque no necesariamente.

Al finalizar el proceso de desincorporación bancaria, el Gobierno Federal obtuvo cerca de 13 mil millones de dólares que en promedio se situó en 3.1 veces su valor en libros en un proceso que arrancó con Multibanco Mercantil de México con fecha de venta el 7 de junio de 1991 y concluyó casi un año después con Bancen el 3 de julio de 1992. (ver cuadro anexo al final de este apartado).

En otros países se había privatizado parcialmente el sistema bancario, el caso de México fue tan distinto que tal y como estaba concebido el proyecto privatizador representaba un esfuerzo excesivamente ambicioso.

En realidad, el proceso de privatización estuvo plagado de anomalías y componendas, pues si en ese momento los 13 mil millones de dólares hacían parecer a los encargados como genios de la ingeniería financiera, a larga se manifestó en un precio muy elevado que ahora asciende a cerca de 90 mil millones de dólares con lo que ha costado el rescate bancario.

En 1994, con la firma del Tratado de Libre Comercio de Norteamérica, la supresión de restricciones en el sector financiero consistió en otorgar trato nacional a las instituciones de los países suscribientes, siendo en el caso de México bajo la figura de subsidiarias, sujetas a límites de participación en el mercado aplicable hasta el año 2000.

A partir de esa fecha podrán aplicarse salvaguardas para operar y competir sin discriminación alguna, sobre la base de supeditarse a la autoridad financiera correspondiente.

En resumen, se puede concluir que el proceso de modernización gradual de la banca emprendido entre 1974 y 1988, en 1988 se ve interrumpido con la desregulación y apertura total sin haber concluido la consolidación del sector.

Este proceso ha representado a la sociedad mexicana un alto costo que hasta la fecha sigue aumentando.

**BANCA MULTIPLE
EVOLUCION DEL CAPITAL CONTABLE (PRECIO DE COMPRA - PRECIO ACTUAL)**

INSTITUCION	FECHA DE SUBASTA	CAPITAL CONTABLE (% SUBASTADO)	CAPITAL CONTABLE (FECHA DE SUBASTA)	PRECIO PAGADO		CAPITAL CONTAB. SEP. DE 1993 *	VARIACION (C/A)		VARIACION (C/B)		
				(A)	(B)		(C)	(A)	Relat.	(C-B)	Relat.
Primer Paquete											
Merc de Mex	7-Jun-91	77.19	229.711	611.200	632.180	402.469	175.21	20.980	3.43	95.97	
Panpais	14-Jun-91	100	180.094	544.989	1,068.000	887.906	493.02	523.011	-294.071	-39.30	
Cremu	21-Jun-91	66.7	220.033	748.291	454.220	234.187	106.43				
Segundo Paquete											
Confia	2-Ago-91	78.68	239.212	892.260	524.790	285.578	119.38	-367.470	-41.18		
Oriente	9-Ago-91	66	55.238	223.221	112.200	56.962	103.12	-111.021	-49.74		
Bancrocor	16-Ago-91	100	167.930	425.131	746.090	578.070	344.23	320.869	75.48		
Banamex	23-Ago-91	70.72	3,707.246	9,706.100	6,646.260	2,939.014	79.28	-3,059.840	-31.52		
Tercer Paquete											
Bancomer	25-Oct-91	56	2,608.696	7,800.000	4,687.760	2,079.064	79.70	-3,112.240	-39.90		
BCH	8-Nov-91	100	328.000	878.360	1,190.000	862.000	262.80	311.640	35.48		
Cuarto Paquete											
Serfin	24-Ene-92	66.98	1,051.204	2,827.740	2,347.640	1,296.436	123.33	-480.100	-16.98		
Comermax	7-Feb-92	66.54	725.473	2,706.014	1,040.020	314.547	43.36	-1,665.994	-61.57		
Somex	28-Feb-92	81.62	558.282	1,876.526	1,297.750	739.468	132.45	-578.776	-30.84		
Quinto Paquete											
Atlantico	27-Mar-92	68.84	277.170	1,469.000	971.330	694.160	250.45	-497.670	-33.88		
Promex	3-Abr-92	66	254.013	1,074.474	423.720	169.707	66.81	-650.754	-60.56		
Banuro	10-Abr-92	66.03	288.033	1,137.811	450.980	162.927	56.56	-686.831	-60.36		
Sexto Paquete											
Banorte	12-Jun-92	66	253.412	1,077.000	646.800	393.388	155.24	-430.200	-39.94		
Internacional	26-Jun-92	72.04	504.039	1,486.916	1,235.480	731.441	145.12	-251.436	-16.91		
Bancomer	3-Jul-92	66.31	186.964	869.381	262.580	75.616	40.44	-606.801	-69.80		

* NOTA . Las cifras están influenciadas por aumentos de capital efectuados en el periodo o bien, disminuidas por pago de dividendos

MARCO LEGISLATIVO Y REGULATORIO DE LA BANCA

SEPTIEMBRE DE 1982	Decreto de Nacionalización Bancaria
DICIEMBRE DE 1982	Reformas Constitucionales (arts. 25 y 28)
AGOSTO DE 1983	Transformación a Sociedades Nacionales de Crédito.
ENERO DE 1985	Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito.
OCTUBRE DE 1988	Autorización de emisión de Aceptaciones Bancarias a condiciones de mercado abierto
DICIEMBRE DE 1989	Sustitución del Encaje Legal y Cajones Selectivos, por un coeficiente de liquidez de 30%. Liberación de tasas activas y pasivas de interés. Se reforma la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito. Ley Orgánica del Banco de México.
MAYO DE 1990	Reforma Constitucional en la cual se sustraía la exclusividad del Estado en la prestación del servicio público de banca y crédito, dando pie a la privatización bancaria; se emite la nueva Ley de Instituciones de Crédito y la Ley de Agrupaciones Financieras. En el marco de la supervisión prudencial, se establecieron la autocalificación y supervisión de cartera crediticia.
1991	Se eliminó el coeficiente de liquidez, último paso en la simplificación del encaje legal; en febrero, el gobierno federal dio el banderazo de inicio del proceso de venta del primer paquete de 3 de las 18 instituciones de banca múltiple y que concluiría un año después (julio de 1992).
1995	Autonomía del Banco de México.

4. Reestructuración del Sistema Financiero Mexicano

Al finalizar 1994, el sistema financiero mexicano se dieron las definiciones de estructuración para quedar como se encuentra en nuestros días. Se incorporaron nuevos tipos de intermediarios, se otorgó la autonomía del Banco de México, se refuncionalizó a las autoridades encargadas de vigilar al sector CNBV a la cual Ernesto Zedillo propuso una iniciativa de autonomía.

En cuanto al primer punto, encontramos a los siguientes tipos de intermediarios:

Grupos Financieros. Integra diversos servicios conducidos bajo una denominación corporativa; ello dio la pauta para un nuevo proceso de fusiones entre intermediarios. (ver anexo al final de este apartado).

Bancos Comerciales y de Desarrollo o e Instituciones de Fomento. Se especificaron ámbitos de operación. La banca comercial realiza actividades de captación y colocación de recursos así como banca de inversión y nuevos productos, derivados, cobertura de riesgos, operaciones con divisas, etc. La Banca de Desarrollo o de fomento, apoyaría mediante programas específicos a regiones y sectores con tasas de descuento y asistencia técnica.

Casas de Bolsa. Con la privatización, liberalización de operaciones y agrupación en conglomerados financieros, esta vertiente ha reducido su importancia relativa; sus actividades principales son la compra/venta de títulos de deuda en el mercado de valores, promover colocaciones a nombre de particulares en dicho mercado y otros servicios colaterales.

Organizaciones y actividades de servicios complementarios. Son aquella prestación de servicios accesorios a la banca y el crédito, tales como el factoraje, arrendamiento, uniones de crédito, y almacenes de depósito, también llamados intermediarios no bancarios.

Otras Organizaciones. Se trata de sociedades operadoras de inversión y de fondos para el retiro, de ahorro y préstamo, casas de cambio, aseguradoras, afianzadoras, sociedades de ahorro y préstamo, realizando también actividades complementarias.

Las autoridades también redefinieron sus funciones derivadas de la desregulación, transformándose al interior:

- **Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).** Dirige y coordina la política monetaria y crediticia, de planear, evaluar, vigilar y regular a los intermediarios financieros así como de diseñar y establecer las normas y lineamientos de operación de los mismos. Ahora esta última función se ha acotado sensiblemente y tiende a desaparecer.
- **Banco de México (BM).** Encargado de ejecutar la política monetaria, crediticia y cambiaria, así como regular la operación de los intermediarios financieros. Dicha institución controlaba el Fondo de Apoyo al Mercado de Valores (FAMEVAL) y el Fondo de protección al Ahorro (FOBAPROA) hasta la independencia y transformación de dichos fondos. Desde 1995 opera con autonomía y responsabilidad propia.
- **Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV),** le corresponde ejercer la inspección, vigilancia y supervisión de las sociedades controladoras de grupos financieros, bancos e intermediarios no bancarios (casas de bolsa, almacenes de depósito, arrendadoras, factorajes, casas de cambio, bolsa mexicana de valores, y de las nuevas entidades como: sociedades de ahorro y préstamo, financieras de objeto limitado, operadoras de sociedades de inversión uniones de crédito, dentro de los más importantes.

- **Comisión Nacional Seguros y Fianzas (CNSF)**, le corresponde ejercer la inspección, vigilancia y supervisión de las instituciones de fianzas, de seguros, sociedades mutualistas de seguros y organizaciones auxiliares de estos servicios.
- **Comisión Nacional de Protección al Usuario de Servicios Financieros, (CONDUSEF)**, constituida en 1998, se encarga de arbitrar la prestación de los servicios financieros en los términos establecidos, supuestamente en defensa del usuario.
- **Comisión Nacional del Sistema de Ahorros para el Retiro (CONSAR)**, le corresponde ejercer la inspección, vigilancia y supervisión de las administradoras de fondos para el retiro y sociedades de inversión especializadas en fondos para el retiro.

Finalmente, los usuarios de servicios financieros se componen en familias, empresas y gobierno, así como por los inversionistas del exterior. La mayoría de éstos agentes carece de medios de información para poder elegir de manera más adecuada.

En cuanto a los instrumentos de regulación generalmente utilizados por el Estado, éstos se han estado basados en instrumentos jurídicos, contables y de mercado. La legislación bancaria y financiera ofrece diferentes ordenamientos que se expresan en diferentes niveles tales como:

- Leyes
- Reglamentos
- Disposiciones
- Circulares

A través de la eliminación parcial o total de éstas y otras leyes, es como se ha delimitado el ámbito de operación de cada uno de los intermediarios, enumerando los tipos de operaciones que estaban autorizados realizar cada tipo de intermediario aunque la salvedad de que la Secretaría de Hacienda autorizara discrecionalmente operaciones análogas o conexas a las previstas en ley a algún intermediario o usuario en particular.

Por ejemplo, la primer Ley Bancaria fue expedida en 1897, a la que siguieron seis leyes que fueron expedidas en diversos momentos hasta llegar a la de 1985, denominada Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito y que en 1990 se transformó en la Ley de Instituciones de Crédito.

En este trayecto, el marco legal y las políticas fueron adquiriendo perfiles y orientaciones específicas en cada administración, de acuerdo con lo que consideraba conveniente, observándose en este trayecto, posiciones encontradas con las precedentes.

Por otra parte, los ámbitos de la regulación de intermediarios financieros pueden agruparse en tres grandes vertientes:

1. La emisión de disposiciones
2. La supervisión y vigilancia
3. La aplicación de criterios de mercado

Desde el punto de vista operativo, contable-financiero, la nueva regulación prudencial se orienta a medir posibles riesgos en los siguientes ámbitos:

- Operaciones activas
- Operaciones pasivas
- Prestación de servicios
- Capitalización y creación de reservas

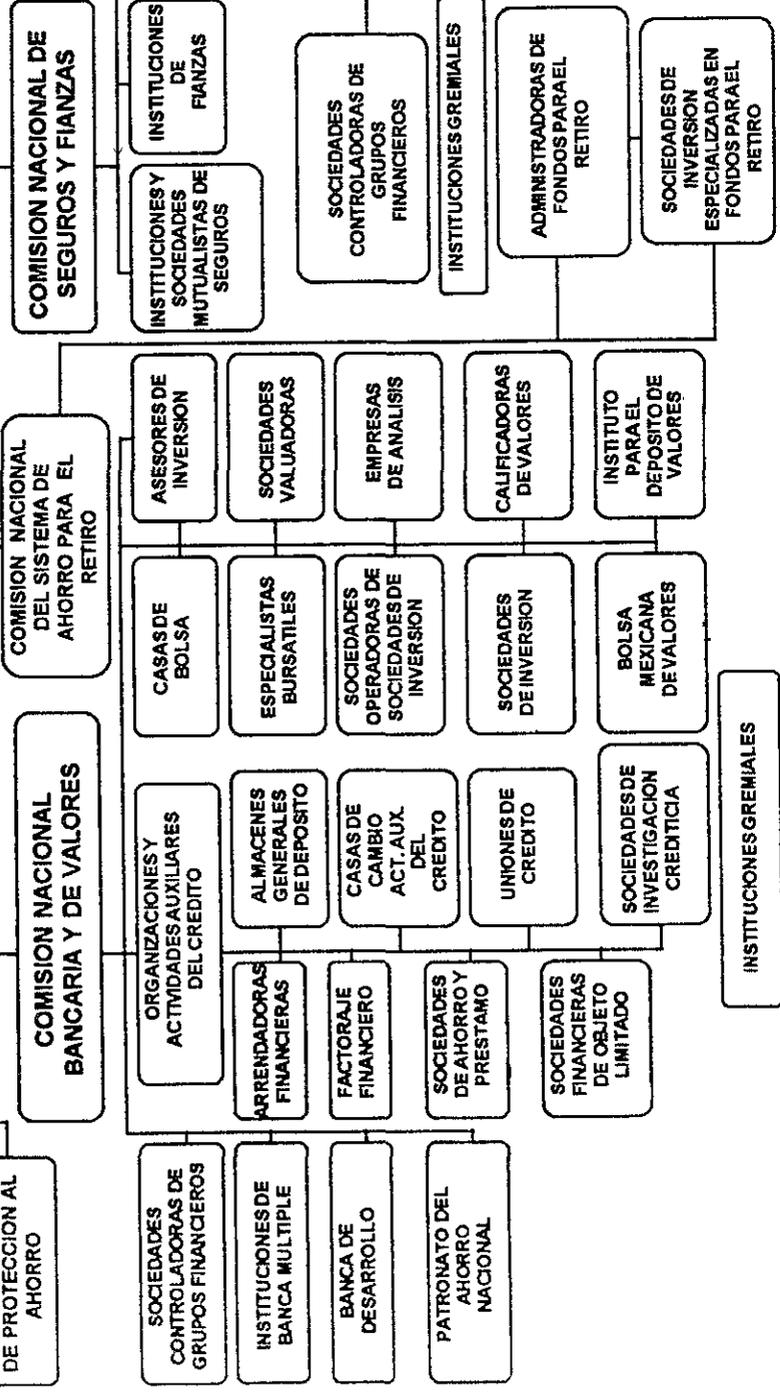
En estos términos, la regulación se ha enfocado más específicamente a los siguientes aspectos:

- Cuidar que el capital contable de las instituciones guarde cierta relación con el resto de las operaciones de balance, es decir, con las operaciones activas y pasivas;
- Evitar la concentración de riesgos en un reducido número de personas (físicas o morales), mediante el establecimiento de límites máximos;
- Castigar las operaciones ilícitas,

SISTEMA FINANCIERO MEXICANO

PODER EJECUTIVO FEDERAL

SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO



BANCO DE MEXICO

FONDO DE APOYO AL MERCADO DE VALORES

FONDO DE APOYO DE PROTECCION AL AHORRO

SOCIEDADES CONTROLADORAS DE GRUPOS FINANCIEROS

INSTITUCIONES DE BANCA MULTIPLE

BANCA DE DESARROLLO

PATRONATO DEL AHORRO NACIONAL

ARRENDADORAS FINANCIERAS

FACTORAJE FINANCIERO

SOCIEDADES DE AHORRO Y PRESTAMO

SOCIEDADES FINANCIERAS DE OBJETO LIMITADO

ORGANIZACIONES Y ACTIVIDADES AUXILIARES DEL CREDITO

ALMACENES GENERALES DE DEPOSITO

CASAS DE CAMBIO ACT. AUX. DEL CREDITO

UNIONES DE CREDITO

CASAS DE BOLSA

ESPECIALISTAS BURSATILES

SOCIEDADES OPERADORAS DE SOCIEDADES DE INVERSION

SOCIEDADES DE INVERSION

BOLSA MEXICANA DE VALORES

ASESORES DE INVERSION

SOCIEDADES VALUADORAS

EMPRESAS DE ANALISIS

CALIFICADORAS DE VALORES

INSTITUTO PARA EL DEPOSITO DE VALORES

COMISION NACIONAL DEL SISTEMA DE AHORRO PARA EL RETIRO

INSTITUCIONES Y SOCIEDADES MUTUALISTAS DE SEGUROS

INSTITUCIONES DE FIANZAS

SOCIEDADES CONTROLADORAS DE GRUPOS FINANCIEROS

INSTITUCIONES GREMIALES

ADMINISTRADORAS DE FONDOS PARA EL RETIRO

SOCIEDADES DE INVERSION ESPECIALIZADAS EN FONDOS PARA EL RETIRO

INSTITUCIONES GREMIALES

ECION GENERAL DE BANCA MULTIPLE
 ECION DE ANALISIS FINANCIERO Y SUPERVI
 DIRECCION DE ANALISIS Y OPERACION

GRUPO FINANCIERO	AUTORIZACION	D.O.	CAMBIO	SOC. OPER. SOC. INV.	OTRAS
CO CO CO	16/JUL/91 11/MZO/92 21/JUL/92	06/SE 16/MZ 27/JU			ABA SIS Y ABACO CORP.
TERREY COMER COMER	03/MAY/91 27/ENE/92 27/NOV/92	28/MA 03/MZ 19/EN			
ANEX - ACCIVAL ANEX - ACCIVAL ANEX - ACCIVAL	28/AGO/91 23/JUN/92 23/MZO/93	06/SE 08/OC		BANACCI 3/	
MI	08/MAY/92	12/MA		OP. DE FONDOS CREMI	
- ATLANTICO	02/ABR/92	08/AB			
ON ON	30/JUN/92 09/JUL/93 02/AGO/93	06/JU 27/JU DIVISAS DIVISAS		OPER. DE FONDOS BCH OPER. DE FONDOS BCH OPER. DE FONDOS BCH	
A FIN FIN FIN	03/MAY/91 27/ABR/92 23/AGO/93 25/JUN/93	06/JU 15/JU 23/SE 05/OC			SERVICIOS CORPORATIVOS SERFIN
GEN GEN	26/AGO/91 17/MZO/92	23/OC 14/AGEN 1/			SERV. CORP. E INMOB. MARGEN
IVAL IVAL IVAL BANPAIS	25/FEB/91 13/MZO/92 12/ENE/93	29/AB 19/AG 21/JU			
MEX FINAMEX	04/AGO/92	10/AG		BIOS Y DIV.	
ERMEXICO ERMEXICO ERMEXICO ERMEXICO ERMEXICO	23/AGO/91 04/AGO/92 31/ENE/92 19/NOV/92	07/OC 21/AG 04/SE 14/OC		3/	
BURSA BURSA BURSA	25/MZO/91 17/MZO/92 23/JUN/92	03/MA 14/SE		PROMOTORA PROFONDOS PROMOTORA PROFONDOS	PROBURSA SERV. DIREC. PROBURSA SERV. DIREC.
ME ME INTERNACIONAL	19/MZO/91 19/OCT/92	24/AB 26/NO			SERV. CORP. Y SERV. E INMB. PRIME SERV. CORP. Y SERV. E INMB. PRIME
CRERER CRERER CRERER CRERER CRERER 3/	29/OCT/92 02/MZO/93 10/MAY/93 11/MAY/93 16/JUN/93	18/EN 10/MA 05/JU 02/AG			
ERLAT ERLAT ERLAT	03/MAY/91 13/OCT/92 20/ABR/93	28/MA 15/MZ 21/JU			
TIVA TIVA TIVA	16/OCT/91 10/MZO/92 20/JUL/93	11/DI 21/OC 06/OC			MULTIVA SERV. CORP. MULTIVA SERV. CORP. MULTIVA SERV. CORP.
URSA URSA	10/MZO/92 29/ENE/93	28/AB 26/MZ			
A VALUE	08/JUN/92	16/JU			FINA CONSULTORES
ITAL	30/ABR/92	17/AG			
N	30/JUN/92	21/AG			
ERACCIONES ERACCIONES ERACCIONES	15/OCT/92 12/FEB/93 15/ABR/93	16/NOV 16/JU 05/JU			SERV. CORP. INTERACCIONES SERV. CORP. INTERACCIONES SERV. CORP. INTERACCIONES
SURESTE	09/DIC/92	04/FE			
RE	16/JUL/93	16/AG			SERV. CORP. HAVRE
EL	15/ABR/93	30/AG		ROLLO NIFEL	
RME	16/JUL/93	07/SE			
A 3/				OPER. DE FOND. ARKA	

TA : SE TIENE CONTEMPLADA LA FORMALI
 EN PROCESO DE INTEGRACION AL GRUPO FINA
 NO ESTA OPERANDO A LA FECHA
 AUTORIZACION SIN PUBLICARSE EN EL DIARI

III. Inestabilidad y Crisis Financiera.

La crisis económica repercutió de manera singular en el sector financiero y más específicamente en el bancario. En primer lugar, la devaluación incidió en el incremento de pasivos contraídos en dólares, así mismo, la elevación de tasas de interés precedida de una expansión del crédito hizo que empresas y familias cayeran en mora, ante la incapacidad de pagar intereses elevados, quedando imposibilitada de cumplir con sus obligaciones.

Pese a que en diversos foros ²⁵/ las autoridades financieras reconocían “los riesgos de las mayores libertades”, y hablaban de la necesidad de que “la apertura debía ir de la mano de una mejor y supervisión, particularmente de aquella que evaluara la calidad de la administración institucional” como lo asentara Guillermo Ortiz, entonces Secretario de Hacienda. Igualmente, el gobernador del Banco de México Miguel Mancera hablaba de la inestabilidad provocada por la liberación de tasas de interés y del tipo de cambio y de sus implicaciones en el déficit en cuenta corriente.

En este marco, la estrategia buscó ampliar y modernizar la prestación de servicios financieros con mayores y mejores productos, capitalizar a las entidades financieras, elevar la eficiencia y productividad con la tecnología y organización requerida para mantener niveles de competitividad mundial.

Pero estas consideraciones se quedaban en el papel, ya que en la práctica estos personajes como responsables de la estabilidad financieras hicieron todo lo contrario para realmente cuidar que la desregulación estuviera soportada al menos por una mejor supervisión.

En este capítulo se analizarán, en primer término las causas de la crisis económica para bajo este marco, analizar sus implicaciones en la banca y en el sector financiero en su conjunto. Para ello, se parte de que el contexto de apertura comercial, de libre movilidad del capital y de tasas de interés, facilitó la salida de capitales, causa principal de la devaluación y de su rebote en tasas de interés.

1. Inestabilidad Económica en 1994.

Los voceros gubernamentales decían que la apertura y liberalización de mercados financieros impulsarían la competitividad de la economía al insertarse a la corriente mundial de comercio de bienes, servicios y capitales. Otros más ambiciosos, querían que se aprovechara la oportunidad para convertir a nuestro país en un centro de atracción de capitales. Estos últimos fueron los que ganaron la partida.

La estrategia y políticas públicas consistieron en crear las condiciones necesarias para favorecer la internacionalización de las empresas nacionales (incluidos los intermediarios financieros), atraer la inversión foránea que inyectara capital fresco y nueva tecnología y reposicionar al país dentro del concierto mundial.

El criterio era establecer una economía plenamente abierta o de libre competencia, los estándares de competitividad mundial basados en los precios relativos y el cambio tecnológico serían los que determinantes de la viabilidad de la economía o empresa.

La complementación tecnológica y financiera entre instituciones domésticas y foráneas mediante las alianzas estratégicas, permitiría estimular un mayor nivel de productividad y eficiencia, generar nuevas fuentes de empleo, de ingreso y de consumo pero sólo en aquellos sectores que fueran altamente competitivos.

De esta manera, recién iniciado el año de 1994, el desencadenamiento de una serie de eventos de orden político, económico y social de gran trascendencia hicieron que se evidenciaran las insuficiencias del modelo gestado años atrás, provocando un clima de inestabilidad que atemorizó al gran capital y culminó en la crisis en 1995.

La alteración en las condiciones de estabilidad y seguridad nacional mermaron la confianza de los inversionistas extranjeros, dieron pauta a la salida de capitales, poniendo en jaque el modelo económico Salinista, no solo por ser la principal fuente de fondeo externo sino también por haber dolarizado al sistema financiero, las operaciones en esa divisa representaron en 1993 el 50% de las operaciones de dicho sector, semejante al de 1982.

De esta manera, inversión extranjera y tipo de cambio representaban para el gobierno, los principales instrumentos de contención de la inflación y de crecimiento económico, por lo cual resultaban esenciales en dicho modelo.

El planteamiento operativo se sustentaba simplemente en la creación de expectativas favorables, para crear condiciones de estabilidad como condición para el adecuado desenvolvimiento de la actividad económica.

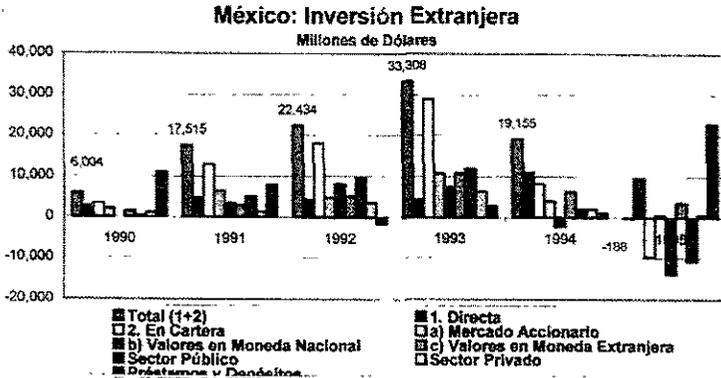
En este marco, los procesos de desregulación, apertura y privatización, catalogados como cambio estructural, crearon las condiciones para una fuerte afluencia de capitales foráneos. El efecto fue mejor de lo esperado: se calcula que entre 1990 y 1993 la inversión en cartera en los mercados bursátil y bancario ascendió a más de 50 mil millones de dólares.

México: Pasivos de la Cuenta de Capital e Inversión Extranjera
(Millones de Dólares)

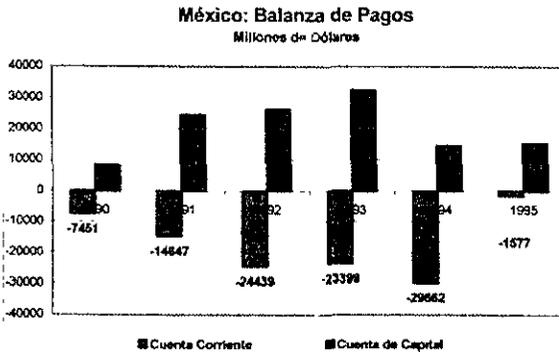
	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Total (1+2)	6,004	17,515	22,434	33,308	19,155	-188
1. Directa	2,633	4,762	4,393	4,389	10,973	9,524
2. En Cartera	3,371	12,753	18,041	28,919	8,182	-9,715
a) Mercado Accionario	1,995	6,332	4,783	10,717	4,084	519
b) Valores en Moneda Nacional	0	3,406	8,147	7,406	-2,225	-13,860
c) Valores en Moneda Extranjera	1,376	3,015	5,111	10,797	6,324	3,626
Sector Público	277	5,081	9,699	11,885	2,038	-10,797
Sector Privado	1,099	1,340	3,559	6,318	2,061	563
Préstamos y Depósitos	10,993	7,992	-1,567	2,777	1,100	22,952

Fuente: Banco de México

La mayor parte de estos recursos se invirtieron en instrumentos que garantizaban rendimiento y seguridad, como lo fueron el Fondo Neutro en el mercado de renta variable y los valores gubernamentales como Tesobonos y Pagafés en el de renta fija; éstos últimos, como se mencionó, además de proporcionar rendimiento por tasa de interés (7% anual en promedio durante su vigencia), eran pagaderos en dólares, es decir, se tenía la cobertura cambiaria, lo que causaba una ganancia extraordinaria potencial. Coincidentemente, esto fue lo que ocurrió años más tarde.



De esta manera, los recursos externos captados permitieron financiar con holgura el crecimiento del déficit en cuenta corriente, que a consecuencia de la apertura comercial iniciada con el ingreso de México al Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT), en tres años había cuadruplicado su valor.



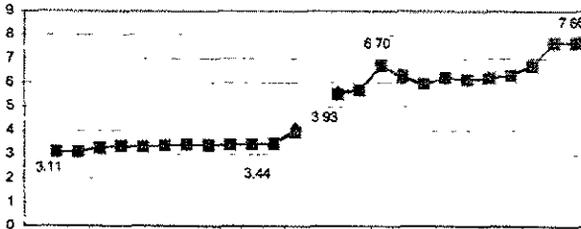
El célebre economista Rudiger Dornbusch había señalado este aspecto como el talón de Aquiles de la economía mexicana, pero los encargados de la economía y las finanzas siempre se negaron a reconocer como factor crítico.

Entre 1990 y 1994, las importaciones se habían triplicado al pasar de 26.8 a 79.4 miles de millones de dólares, siendo menor el dinamismo en las exportaciones.

Además de la financiación de la cuenta corriente, la afluencia de capitales tuvo repercusiones sobre el tipo de cambio, en tasas de interés y en el mercado bursátil aspectos todos que resulta importante analizar. Aunque oficialmente el tipo de cambio se fijaba libremente por el mercado, la afluencia de divisas estimuló que éste se mantuviera por más de tres años prácticamente sin movimiento.

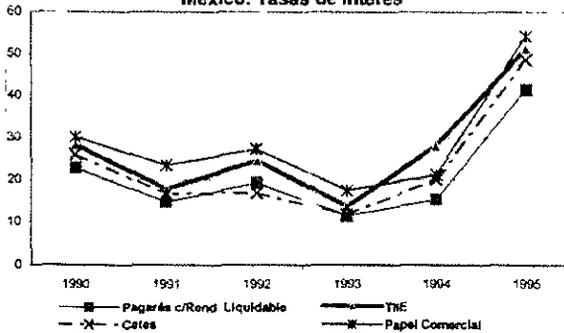
Entre 1990 y 1993 la paridad peso - dólar ascendió de 2.95 a 3.11, es decir una devaluación de sólo 16 centavos en tres años. El deslizamiento formal de 4 centavos diarios resultaba a todas luces insuficiente para mantener la competitividad de nuestras exportaciones y evitar el crecimiento explosivo de las importaciones.

México: Evolución Mensual del Tipo de Cambio, 1994-1995



Respecto a las tasas de interés, desde principios de 1990 hasta 1993 mantuvieron una tendencia a la baja, sustentada en buena medida por similar comportamiento en la inflación, la liquidez existente y la estabilidad cambiaria. Sin embargo, a mediados de 1993 el dinamismo empezó a mostrar signos de debilitamiento.

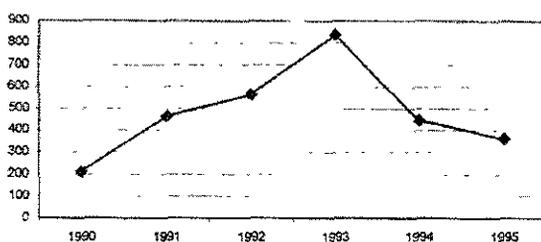
México: Tasas de Interés



En el mercado de renta variable, la inyección de fuertes inversiones foráneas motivaron una paulatina pero importante expansión en los índices de bursatilidad en las principales acciones cotizadas en dicho mercado, particularmente en el año de 1993, período en que alcanzó su máximo histórico.

Dicha expansión provocó que los precios de dichas acciones alcanzaran niveles fuera de los soportes técnico y financiero de las empresas, es decir, el mercado se sobrevaluó. La marcada concentración que caracteriza a los mercados financieros mexicanos y particularmente en el bursátil, fue una de las causas que precipitó la crisis.

México: Evolución del Índice de Precios y Cotizaciones, BMV.



De esta manera, la secuencia de diversos hechos sociales y políticos iniciados desde principios de 1994 generaron "un clima de inestabilidad y desconfianza" dando pauta a la salida del capital foráneo, sobreviniendo la crisis a finales de 1994.

El inadecuado manejo gubernamental sobre el tipo de cambio y la deficiente implementación del ajuste cambiario, llamado "error de diciembre" hizo que los problemas se acrecentaran y las condiciones de nuestro país se fueron resquebrajando.

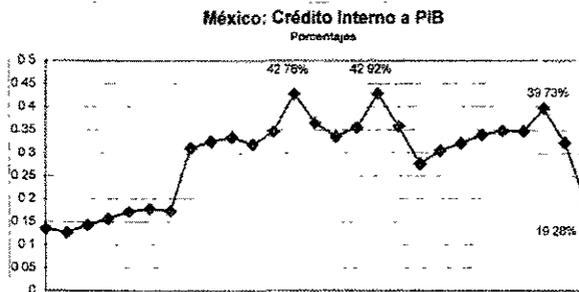
En síntesis, el carácter volátil del capital extranjero, la insuficiencia de generar divisas y la estructural dependencia del ahorro interno de nuestra economía fueron los factores que detonaron la crisis. Sin embargo, si se compara esta con la crisis de 1982, se puede derivar que esta fue magnificada por ineficiencias que pueden catalogarse de dolosas e intencionales, dieron por resultado la crisis más costosa de la historia.

2. La Crisis Bancaria de 1994

A fines de 1994, el PIB registró una caída de 7% en términos reales, el déficit en cuenta corriente (treinta mil millones de dólares) ascendió a casi el 8% del PIB, el vencimiento de pasivos en dólares de 42 mil millones de dólares y tasas de interés que se triplicaron al llegar a cerca del 60%, teniendo como referencia una inflación que ascendió de 7.1% en 1994 a 52% en 1995 y un tipo de cambio de 3.4 pesos por dólar a 6.4 pesos, llegando a tener un punto máximo de 9.0 pesos.

Al igual que ha sucedido en otros países, la crisis económica repercutió en el sector bancario; sin embargo, dicho sector mostraba una elevada vulnerabilidad entre otros por los siguientes factores:

1. Expansión crediticia desmedida, seguida de la desregulación y/o liberalización financiera y económica alcanzó niveles fuera de los coeficientes de apalancamiento.



En 1994, el crédito interno representó el 39.73 % del PIB, porcentaje que pese a ser inferior al 42.9 % de 1986 o del 42.8% de 1982; la gran diferencia es que en 1993 el crédito era preponderantemente privado (de mayor riesgo), en tanto que en las anteriores el sector público era el principal prestatario.

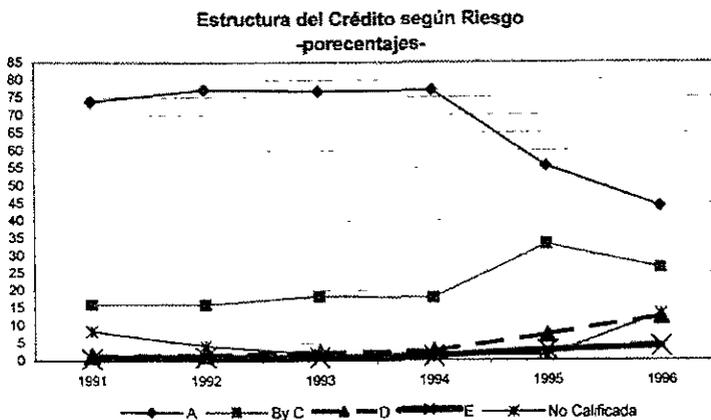


2. Desde mediados de los 1994, el sistema financiero empezó a transformar su composición de propiedad; para 1999 éste era ya mayoritariamente del capital extranjero.
3. Los sistemas de regulación y supervisión fueron desmantelados, generando el descontrol y libertinaje de los banqueros.

Respecto a las causales de la expansión crediticia, en un mercado desreglado en sus tasas de interés y liberalizado en el crédito que por muchos años se orientó al gobierno, condujo al impresionante crecimiento en el otorgamiento de crédito al sector privado.

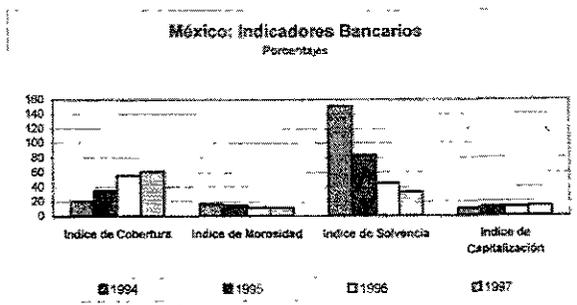
Además, la banca recién privatizada no garantizaba que algunos aprovecharan en su beneficio esta libertad para mal administrar y asignar recursos, de lucrar y especular con el dinero del público.

Como ejemplo, entre 1988 y 1993 los créditos al consumo y vivienda aumentaron en 250%, representando a finales de dicho período el 25% del saldo total de crédito.



En 1995, la combinación de estancamiento económico, rebote inflacionario y altas tasas de interés, se tradujo en mayor insolvencia de los acreditados bancarios; la cartera calificada como de difícil de recuperar como irrecuperable (riesgo D y E), aumentó de 22, 608 a 69, 108 millones de pesos de diciembre de 1994 a octubre de 1995, pasando a representar de 3.5% a 10 % de la cartera total.

Por otra parte, la cartera vencida aumentó en 156% entre 1995 y 1994, representando cerca del 20% de la cartera total bancaria (índice de morosidad).



Ante el veloz debilitamiento de los indicadores de solidez y solvencia bancarios, el seguro bancario (Fobaproa) obligó a elevar el índice de capitalización mediante el programa de capitalización temporal en donde el gobierno federal aportaba 2 pesos a cambio de uno de los accionistas. Esta medida en sí costosa para el erario público, fue insuficiente ya que tan solo con las intervenciones gerenciales a Banca Cremi y Banco Unión (caso Cabal Peniche) absorbieron los fondos del Fobaproa.

Con el propósito de sanear las finanzas bancarias, mediante el programa de compra de cartera, a través del Fobaproa el gobierno adquirió la cartera de difícil recuperación a valor contable, emitiendo a cambio, pagarés amortizables en un plazo de 10 años.

Por el monto alcanzado, este programa fue el más costoso (81 mil millones de pesos), equivalente al 12% de la cartera total. Los recursos netos del apoyo gubernamental a la banca ascendieron en conjunto a 360 mil millones (12% del PIB).

Con ello se evidenció que en la práctica éste seguro de depósito su incapacidad para estimular la competencia, cargar primas en función del riesgo asumido y la insuficiencia para enfrentar problemas sistémicos.

Además, el cubrir la totalidad de los recursos fue manipulado para proteger a los grandes depositantes, cuando en muchos países este seguro está restringido solamente a los depositantes menores. Esta fue una enmienda que se reconoció posteriormente plantándose al Congreso de la Unión acotarla.

Estas insuficiencias e ineficiencias combinadas con factores externos al sistema bancario, como lo fueron los desequilibrios de balanza en cuenta corriente, los vencimientos de depósitos en dólares en Tesobonos y la rigidez del tipo de cambio, utilizado como ancla antiinflacionaria, hicieron una mezcla altamente explosiva.

Con la crisis bancaria de 1995, el proceso de desregulación se profundizó, desconociendo sus fallas de origen las autoridades trataron disfrazarla con la implantación de los estándares internacionales establecidos por el Comité de Basilea; con este propósito, se adecuaron las leyes de Instituciones de Crédito, de Agrupaciones Financieras y del Mercado de Valores, y complementariamente con la intervención federal del rescate de bancario.

En 1996, continuando con el proceso de armonización internacional, se adoptó y entró en vigencia a partir de 1997, los sistemas de registro contable (U.S. GAAP), para la presentación de los estados financieros de los bancos, bajo los principios generalmente aceptados; se fortalecieron sus estructuras de capital, que en promedio sitúan su índice en alrededor del 9% (aunque es todavía inferior al 11% existente en países desarrollados).

Pese a que en un ambiente de restricción crediticia, la estructura de activos siguió estando concentrada en sus riesgos y aunque se aumentó el nivel de reservas y provisiones para enfrentar eventualidades inherentes, éstos siguen siendo insuficientes derivado de la inestabilidad reinante en el país y de su costo en términos de calificación de riesgos.

Esta crisis no solo puso a prueba al sistema bancario sin a toda la economía en su conjunto; las medidas de modernización, fortalecimiento de los órganos de supervisión y adopción de medidas reguladoras de carácter prudencial, coincidieron con los problemas económicos que se empezaron años atrás, expresado en la merma real de los márgenes de utilidad e ingreso de las empresas y las familias, desatadas por la devaluación y sus efectos en la inflación y tasas de interés, llevando a la insolvencia para solventar obligaciones contraídas con la banca, por el aumento drástico y repentino de las tasas de interés por devaluación abrupta y severa.

Consideraciones gubernamentales sobre posibles efectos de no haber efectuado el rescate bancario:

1. Transmisión de la crisis al sector real de la economía;
2. Riesgo de paralización del sistema de pagos;
3. Transmisión de las quiebras a otros bancos (efecto dominó);
4. Pérdida de patrimonio de los ahorradores
5. Elevación del Riesgo País, que incrementa el costo de los créditos y dificulta la emisión de deuda privada en los mercados internacionales
6. Retiro masivo de depósitos.

Los criterios gubernamentales de rescate bancario fueron: minimizar costos, distribuir costos entre responsables de la crisis y beneficiarios del rescate deudores y accionistas de bancos, prevenir crisis recurrentes, transparentar las medidas y apoyos de rescate. Estos criterios nunca se llevaron a cabo, provocando que en diversas legislaturas del Congreso de la Unión se solicite la discusión y análisis de dichos apoyos, que hasta la fecha no se ha logrado discernir con la claridad debida.

Situación actual

De 1996 a la fecha, a pesar de que el sistema bancario se ha mantenido en un profundo período de desintermediación (caída del flujo neto y real de crédito), la asociación, fusión por parte de intermediarios extranjeros ha permeado prácticamente a todas las instituciones (excepción de Grupo financiero Banorte), ya que la venta de acciones de Banamex al Citi Group es prácticamente un hecho, por lo que el 80% del capital accionario estaría en manos extranjeras.

Los beneficios de capitalización no están a la vista; pese a lo anterior, la rentabilidad ha aumentado significativamente, al pasar de poco menos de 4% a más del 10% en el año 2000.

Por su parte, el índice de cartera vencida se mantiene en rangos peligrosos, (alrededor del 11%); otro aspecto preocupante es que la contracción de la captación se mantiene, de ahí que se vea reflejado en la disminución crediticia. Con la recesión actual, ambos aspectos podrían agravarse y constituir nuevamente en un problema.

Otro punto es la disminución de la liquidez bancaria, el cual ha descendido sistemáticamente y en paralelo a la disminución de la captación de recursos del público; este índice se encontraba en el año 2000 en alrededor del 2% contra 5% en 1997.

Conclusiones.

1. El rompimiento del Acuerdo de Bretton Woods repercutió en importantes transformaciones para la economía mundial, quizá el más importante fue la extraordinaria expansión de los mercados financieros que en buena medida sustentó el auge del comercio mundial, retroalimentado posteriormente por el impresionante desarrollo tecnológico.
2. Dentro de las transformaciones efectuadas en los sistemas financieros nacionales destaca el de la desregulación de operaciones financieras, cuyo propósito fue el de suprimir todos aquellos ordenamientos que limitan la libre movilidad y desarrollo de capitales.
3. La desregulación constituye el principal instrumento de la visión neoliberal en lo relativo a la necesidad de liberar mercados y que éstos se conduzcan de conformidad con los principios de la oferta y la demanda, bajo el supuesto de que esta mecánica es la única manera de desarrollar eficaz y eficientemente las actividades productivas.
4. Este modelo considerado sinónimo de modernidad, ha impregnado la filosofía y quehacer de la gestión pública, con la idea de que no hay mejor contribución del Estado al fomento económico que el que resulta de la competencia, los mercados libres y la no-intervención gubernamental. Esta premisa fue el prelude de la desaparición de la economía mixta.
5. En México, los gobiernos recientes adoptaron dicho modelo, implementando sendos procesos de apertura y desregulación argumentando que traería beneficios a nuestro país; sin embargo, hoy en día la realidad manifiesta que no hay tales beneficios y sí un retroceso, al haberse acentuado las dualidades existentes entre los sectores moderno y tradicional, mayor concentración económica y segmentación social.
6. La experiencia mexicana de modernización económica comprueba que el ingreso de capitales en un marco de apertura comercial total, trastocó el sistema de precios relativos internos alterando la sincronía y ritmo de crecimiento entre los componentes de la oferta y demanda agregada, provocando la profundización del déficit en cuenta corriente, especulación financiera y restringe los márgenes de conducción de la actividad económica.
7. La desregulación financiera en México se tradujo en liberalización de tasas de interés y tipo de cambio, supresión del encaje legal y de los cajones selectivos de crédito a sectores prioritarios a tasa preferencial, privatización de la banca y permitir la presencia y participación extranjera en los mercados nacionales y en la estructura accionaria de instituciones financieras, teniendo como corolario la autonomía del banco central.
8. La inestabilidad económica y financiera representa severas restricciones y distorsiones para alcanzar el equilibrio macroeconómico requerido, debido a la presencia de la pesada carga fiscal que representó el rescate bancario y la falta de mecanismos que regule el ingreso de capitales, que aseguren la permanencia de dichos capitales y su conversión en inversión productiva.

9. En el caso de México, la crisis económica es resultado del choque entre un modelo de expectativas para la atracción de capitales foráneos y la abrupta apertura, desregulación y privatización. Esta combinación explosiva permitió ganancias a la elite de beneficiarios: situación que se da claramente en el sector bancario: el gobierno lo vende en 13 mil millones de dólares y canaliza recursos públicos por más de 60 millones de dólares.
10. En México, la desregulación financiera no hizo la prestación de servicios financieros más eficiente que antes, ni los mecanismos de supervisión preventiva y autorregulación inmunizaron al sector frente a situaciones de insolvencia, ni la afluencia de capitales incrementó la inversión y el empleo, mucho menos amplió el flujo de ahorro y crédito o permitió el acceso de amplios estratos de población a estas fuentes de financiamiento, como tampoco redujo la vulnerabilidad a eventos externos e inestabilidad cambiaria.
11. Se considera que la desregulación 1988-1994 fue abrupta y radical, interrumpiendo un proceso gradual de modernización que se venía dando desde 1974; además, la sustitución de los mecanismos de regulación y supervisión por estándares internacionales establecidos internacionales (Comité de Basilea como órgano del Banco Internacional de Pagos) mostraron su escasa funcionalidad y eficacia para prevenir crisis sistémicas.
12. En la crisis bancaria de 1994 se evidenció la complacencia existente por parte de las autoridades e instituciones encargadas de cuidar la estabilidad del sistema financiero, de la innumerable serie de irregularidades en que cayeron los bancos; la falta de previsión de los efectos que la mayor libertad operativa de los bancos en la descontrolada expansión crediticia y la ausencia de una reglamentación al ingreso de capitales foráneos.
13. La desregulación es un fenómeno real pero no irreversible, por lo que es necesario efectuar una profunda revisión de los esquemas de supervisión y regulación preventiva actuales, refuncionalizar a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, replantear la viabilidad de la autonomía del Banco de México, a efecto de recuperar los instrumentos de conducción monetaria y crediticia.
14. En el ámbito financiero, la intervención del Estado no puede eliminar el precepto del interés común y circunscribirse a un papel de prestamista de última instancia que subsidie con recursos públicos a sectores ineficientes y corruptos en rescates y saneamiento financiero y luego venderlos a un precio pírrico que en el caso del sector bancario en poco o nada contribuyen al desarrollo nacional.
15. En resumen, en contra de los argumentos monetaristas que afirman que la desregulación financiera es necesaria para salvar al sector de la represión financiera y restablecer la estabilidad, la realidad confirma que el descontrol de los instrumentos clave conducen a la inestabilidad, hacen más vulnerable la economía a factores endógenos y exógenos, refuerzan la dependencia del exterior y se pierde soberanía en las decisiones nacionales. La modernidad sí es sinónimo de permanecer en el atraso y la pobreza permanente.

BIBLIOGRAFÍA

1. Suárez Dávila Francisco, “Desempeño de la Banca nacionalizada 1982-1990”, trabajo presentado en la 7ª Reunión Nacional de la Banca, Guadalajara, Jal., 1991.
2. González Méndez Héctor, “Desregulación Financiera en México”, trabajo presentado a nombre de Banco de México en el Curso sobre Desregulación y Política Financiera, organizado por el CEMLA, en la Ciudad de Caracas, Venezuela, en septiembre de 1991.
3. Mántey Guadalupe y Levy Orlik Noemí, compiladoras “De la Desregulación Financiera a la Crisis Cambiarias en América Latina y el Sudeste Asiático”, UNAM, ENEP Acatlán, 2000.
4. Olloqui José Juan, “Banca Universal y Grupos Financieros”, ponencia presentada en la VII Reunión Nacional de la Banca, Acapulco Guerrero, octubre de 1991.
5. Salinas de Gortari Carlos, discurso en la ceremonia de inauguración de la III Convención del Mercado de Valores, en la Ciudad de México, 1992.
6. Robleda Manuel, discurso presentado en la Reunión Interamericana de Autoridades Regulatorias de Mercados de Valores, en la ciudad de Cancún, Q. R. En 1992.
7. Kuczinsky Pedro Pablo, ponencia “El Proceso de Privatización y el Mercado de Valores” presentada en la III Convención del Mercado de Valores, en la Ciudad de México, 1992.
8. Modigliani Franco, ponencia “El Proceso de Globalización de los Mercados de Valores” presentada en la III Convención del Mercado de Valores, en la Ciudad de México, 1992.
9. Aspe Pedro, discurso de clausura de la III Convención del Mercado de Valores, en la Ciudad de México, 1992.
10. Greenspan Alan, ponencia “Supervisión Bancaria en el Mundo Cambiante” presentada en la XXX Conferencia Anual sobre Estructura Bancaria y Competencia, Banco de la Reserva Federal, Chicago Illinois, mayo de 1994.
11. Robleda Manuel, discurso de clausura de la III Convención del Mercado de Valores, en la Ciudad de México, 1992.
12. Hernández Roberto, ponencia “En que es competitivo el Sistema Financiero Mexicano” presentada en la III Convención del Mercado de Valores, en la Ciudad de México, 1992.

13. Madariaga Lomelín José, discurso en la III Convención del Mercado de Valores, en la Ciudad de México, 1992.
14. Córdoba Montoya José, ponencia "Los Retos del Mercado de Valores en los años noventa" presentada en la III Convención del Mercado de Valores, en la Ciudad de México, 1992.
15. Bustamante Jorge Eduardo, "Desregulación" (Entre el derecho y la Economía), Abeleido-Perrot, 1996.
16. Mitnick Barry M., "La Economía Política de la Regulación" Fondo de Cultura Económica, 1988.
17. Stigler George J. "The Theory of Economic Regulation" Enssays on Regulation, The University of Chicago Press, 1975.
18. Lindgren, Carl Johan, "Bank Soundness & Macroeconomic Policy" Washington University Press, 1996.
19. Gómez Ochoa Gabriel, "Crisis y Recuperación Económica Financiera" en el libro "De la Desregulación Financiera a la Crisis Cambiarias en América Latina y el Sudeste Asiático", UNAM, ENEP Acatlán, 2000.
20. "Liberalización Financiera y Banca de Desarrollo", Asociación Latinoamericana de Instituciones de Desarrollo Económico, ALIDE, 1993.
21. Izhak Swary y Barry Topf, "La Desregulación Financiera Global" (La Banca Comercial en la encrucijada), Fondo de Cultura Económica, 1997.
22. Kaplan Marcos, "Mito y realidad de la globalización" diario La Jornada 30 de junio del 2001.
23. Asociación de Banqueros de México, Informe Anual de Comisiones años de 1987 a 1994.
24. Tinbergen Jan, "Hacia una Economía Mundial" colección "libros de economía oikos" 1970.
25. Reunión de Supervisores Bancarios de América Latina, revista El Mercado de Valores, octubre de 1994.
26. Quijano José Manuel, "México: Estado y Banca Privada" Ensayos del CIDE, Colección Economía, 1981.

ESTADÍSTICAS
 DE LA ECONOMÍA MUNDIAL